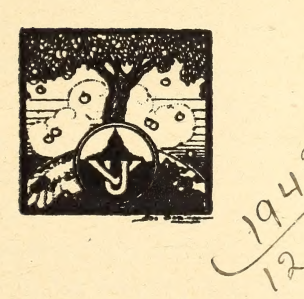

3 1761 09492489 1



s Thé
e de l'Instruction
égué été - Paris.

JEAN LUQUET
Docteur en Droit
Administrateur des Colonies

La Politique des Mandats dans le Levant



PARIS
AUX EDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE
13, Quai de Conti (VIe)
1923



INTRODUCTION

Depuis la fin du siècle dernier et jusqu'à la guerre de 1914, ou plus précisément jusqu'à l'armistice de 1918, deux tendances se développaient de plus en plus nettement opposées l'une à l'autre à la fois dans la politique internationale et dans les théories des plus éminents jurisconsultes.

La première qui n'est peut-être pas d'origine exclusivement allemande, mais qui a certainement trouvé dans le pangermanisme son développement le plus complet, partait de ce principe philosophique que le but de l'Etat ce n'est pas l'individu mais le groupement, la société, et concluait logiquement qu'en droit international les groupements les plus vastes, les Etats les plus puissants ont le droit pour assurer leur développement interne de sacrifier l'individu à la communaté et au-delà de leurs frontières de supprimer les petits Etats s'ils sont un obstacle à leur expansion, à la réalisation de leur fin qui est de former un tout politique et surtout économique susceptible de vivre largement de son propre sol sans avoir besoin du concours des pays étrangers. Cette théorie, qui faisait si peu de cas de la liberté individuelle et de l'indépendance des petites nations, était d'autant plus dangereuse et inquiétante qu'elle admettait la contrainte, la violence et la guerre parmi les moyens d'expansion d'une grande puissance.

A l'opposé du pangermanisme et par réaction contre cette théorie, qui concluait à la négation du droit international et dont les conséquences apparaissaient si menaçantes pour la paix du monde et la sécurité des petits Etats, de nombreux jurisconsultes proclamaient, au contraire, la prééminence de l'individu sur la société, faisaient de ce principe la base du droit international et cherchaient dans le développement de celui-ci à assurer à l'individu, tant à l'étranger que dans son propre pays, ses fins les plus essentielles par le moyen de la sécurité et de la liberté sous toutes ses formes.

Ces derniers théoriciens appartenaient principalement soit à de petits Etats comme la Suisse, soit à de grandes nations, qui, comme l'Angleterre, l'Italie et la France, ont toujours cherché à faire triompher dans le monde les idées de justice, de liberté et de paix.

La défaite des armées allemandes en 1918 devait consacrer définitivement le triomphe du droit sur la force et ouvrir une ère de liberté et de fraternité entre les peuples.

Le traité de Versailles peut, en effet, être considéré dans son ensemble comme la charte de la liberté des peuples, comme un monument destiné à donner au droit international une nouvelle orientation fondée sur les droits de l'individu, et, partant de là, sur les droits des Etats, grands ou petits, les uns vis-à-vis des autres : il a fondé la Société des Nations. Il a donné l'indépendance à des groupements ethniques désireux depuis longtemps de se débarrasser du joug soit de l'Allemagne, soit de l'Autriche, soit de la Turquie, à l'impérialisme desquelles ils étaient asservis. La Pologne, la Tchéco-Slovaquie, la Yougo-Slavie, se sont d'ailleurs, par la suite, montrées dignes de l'autonomie qui leur avait été solennellement reconnue.

Les puissances représentées au traité de Versailles, décidées à jeter les bases de la Société des Nations, ont estimé que leur rôle devait être plus étendu encore. Pénétrées de l'esprit nouveau de la nécessité d'une solidarité et d'une coopération plus étroites entre les nations, elles n'ont pas hésité à intervenir indirectement dans la législation de certains Etats en les obligeant à reconnaître constitutionnellement, et sous le contrôle de la Société des Nations, certains droits à des minorités ethniques qui jusqu'alors étaient généralement opprimées par une majorité hostile, de race, de religion ou de langues différentes.

Ces limitations à la souveraineté ont été faites, il est vrai, au détriment soit des petits Etats issus du Traité de Versailles, soit d'Etats ennemis. Les tendances des fondateurs de la Société des Nations étaient nettement favorables à la limitation des aspirations nationales et surtout à une plus grande liberté des échanges internationaux, à moins d'entraves, de barrières dans le commerce entre les nations. A ce point de vue, si tous les délégués se sont trouvés d'accord sur le principe, l'entente n'a pas pu se faire sur les détails, chaque grand Etat ne voulant rien céder de ses avantages et de ses intérêts.

Le Traité de Versailles a néanmoins marqué un progrès en ce sens : toutes les fois que ses délégués ont eu à disposer d'un territoire sans souverain, ils l'ont attribué à une puissance toujours sous la réserve d'une très grande liberté économique et après s'être assurés des garanties relatives au bien-être et au développement des populations indigènes : ils l'on fait dans la répartition des colonies allemandes et des anciennes provinces arabes de la Turquie.



Une grande partie de l'Asie et de l'Afrique est habitée par des

populations autochtones restées très en arrière dans la voie de la civilisation et incapables de s'administrer convenablement, tant dans l'intérêt de leurs nationaux que pour la sécurité des étrangers et l'exploitation de leurs richesses naturelles. Les puissances européennes s'étaient reconnues depuis longtmps, dans un but de civilisation, le droit d'intervenir dans l'administration de ces pays et même de les administrer directement ; c'est ainsi qu'elles s'étaient partagées l'Afrique et une partie de l'Asie.

Les méthodes d'administration de ces pays neufs ont varié à l'infini, elles varient encore suivant le degré d'évolution des communautés qui les habitent, les conditions géographiques, politiques et sociales dans lesquelles elles se trouvent, et surtout suivant les principes adoptés par la puissance conquérante en matière coloniale. Quoiqu'il en soit, elles se rattachent toutes à l'un des deux types suivants : la colonie ou le protectorat.

La colonie correspond à un mode d'administration (l'administration directe) par une grande puissance d'un pays dont la population, relativement primitive, ne possède qu'un gouvernement et une organisation administrative très rudimentaires, comme c'est le cas chez les sociétés du Centre Africain, ou bien le gouvernement indigène (quoique plus perfectionné) s'est révélé notoirement incapable d'assurer le développement économique du pays, le bien-être des habitants ou la sécurité des étrangers. La puissance conquérante se substitue de sa propre autorité au gouvernement local qu'elle déclare déchu et administre elle-même le territoire au moyen de ses propres agents ; les indigènes n'ont que les droits qu'elle veut bien leur reconnaître et ne sont admis à prendre part à l'administration du pays qu'au gré de celle-ci et sous les ordres de ses fonctionnaires.

Le protectorat est un traité entre une grande puissance et un

petit Etat qui se reconnaît incapable de procéder lui-même à des réformes jugées nécessaires et qui accepte la collaboration, la tutelle de cette grande Puissance. La puissance européenne intervient d'une façon continue dans l'administration d'un Etat déjà constitué mais où la collectivité n'a pas encore l'éducation nécessaire pour respecter les lois et surtout où l'élite manque de l'instruction, du désintéressement, du souci de l'intérêt général nécessaire pour gérer convenablement les affaires et surtout les finances publiques. Le protectorat dans sa véritable expression a été surtout pratiqué, et avec un très grand succès, par la France dans l'administration de la Tunisie et du Maroc.

Evidemment le but des puissances coloniales n'a pas été toujours désintéressé. On peut même dire que c'est l'ambition, l'esprit de lucre qui ont bien souvent présidé à l'expansion coloniale. Toutefois, depuis le dernier tiers du XIXe siècle, depuis le Congrès de Berlin en particulier, la diplomatie d'une part et d'autre part la législation intérieure des puissances coloniales, se sont efforcées de protéger l'indigène contre la cupidité des colons et les exactions de l'administration locale.

Seule l'Allemagne était restée en retard dans cette voie ; soucieuse avant tout d'intensifier la production de ses colonies, elle ne se faisait pas scrupule d'exploiter odieusement l'indigène. Aussi la S. D. N. l'a-t-elle déclarée indigne de conserver ses colonies et déchue de tous ses droits sur elles.

La Turquie a été frappée de la même déchéance. Elle n'avait pas, elle, de colonies ; tout pays soumis à la domination ottomane était constitué en province et soumis à la même administration que l'ensemble de l'Empire. Plusieurs de ces provinces ont été jugées par le Conseil Suprême aptes à former des Etats indépendants ; mais, les habitants n'ayant pas la pratique de l'adminis-

tration, il appartenait à la S. D. N. de présider par ses conseils et par son contrôle à la formation de ces nouveaux Etats de façon à éviter des troubles qui, s'ils étaient abandonnés à eux-mêmes, seraient inévitables.

Le Conseil Suprême mettait donc à la charge de la S. D. N. un certain nombre de territoires situés sur tous les points du monde, plus ou moins évolués, de civilisation différente, et qui réclamaient chacun un mode d'administration différent. Il s'agissait de les faire prospérer non seulement dans l'intérêt des populations indigènes ni même dans celui d'une puissance coloniale, mais dans l'intérêt commun de toutes les nations. Cette idée a trouvé son expression dans le système des mandats.

Nous nous proposons d'étudier ce système des mandats tel qu'il a été défini par les représentants des principales puissances alliées et associées en 1919. Nous nous efforcerons d'en dégager les caractères essentiels en le comparant aux deux méthodes de politique coloniale pratiquées jusqu'à ce jour : l'administration directe et le protectorat.

Nous serons ainsi amenés, dès le début, à constater que seul le mandat A, destiné à être appliqué sur les territoires du Levant constitue un système d'administration vraiment nouveau ; c'est donc sur ce type de mandat seulement que portera notre étude. Après avoir exposé les termes et l'esprit dans lesquels il a été conçu par les délégués Alliés, nous examinerons comment il a été organisé et dans quel esprit il a été accepté par les puissances mandataires, l'Angleterre et la France.

Le mandat A ayant été spécialement et exclusivement prévu pour certaines communautés de l'empire Ottoman nous aurons également à peser la valeur de ce système par rapport à ces communautés.

Il conviendra donc de chercher si ce système politique s'imposait par suite de conditions spéciales aux communautés de Syrie et de Palestine, et s'il constitue réellement un système d'administration coloniale nouveau, supérieur au protectorat et à l'administration directe.

PREMIÈRE PARTIE

LE MANDAT A

TRAITS GÉNÉRAUX DU PAYS POUR LEQUEL IL A ÉTÉ PRÉVU

SON ORGANISATION EN SYRIE

CHAPITRE I

La théorie du mandat A

Le système des mandats a été formulé pour la première fois par le Général Smuts (1), général de l'Afrique du Sud, membre du Cabinet de Guerre britannique, chargé par le gouvernement anglais d'écrire, en 1918, une brochure en faveur de la Société des Nations pour servir de base aux discussions de la Conférence de Paris.

Le Général Smuts développa alors cette idée que par suite de la défaite des Empires Centraux et de la carence du gouvernement en Russie il y avait des territoires qui n'appartenaient à personne et il n'y avait plus de pouvoir susceptible de les administrer.

A qui devaient-ils faire retour ? Pour lui, la Société des Nations est l'héritière naturelle des Empires défaillants. C'est à elle que devaient revenir les colonies allemandes, d'abord parce que dans sa colonisation l'Allemagne a pressuré l'indigène, ensuite parce que, si on les lui laissait, elle se servirait des ressources militaires qu'offrent les noirs pour former un militarisme africain qui viendrait au secours du militarisme européen, etc...

« L'Europe, disait-il, est en train de liquider, et la Société des

(1) Général Smuts. — La Ligue des Nations : Suggestions pratiques.

« Nations doit être l'héritière de cette grande succession.

« L'utilité du mandat est, disait-il, d'assurer le contrôle de « l'action civilisatrice des territoires coloniaux dans l'intérêt des « indigènes, d'abord, mais aussi dans l'intérêt de toutes les na- « tions, d'assurer le maintien de la politique de la porte ouverte « et de la liberté économique. »

Ces idées ont été adoptées et précisées en ces termes par une résolution du Conseil Suprême qui fait l'objet de l'art. 22 du Pacte de la Société des Nations : « Les principes suivantes s'appli- « quent aux Colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, « ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouver- « naient présentement et qui sont habités par des peuples encore « incapables de se diriger eux-mêmes dans les conditions parti- « culièrement difficiles du monde moderne. »

« Le bien-être et le développement de ces peuples forme un « principe sacré de civilisation et il convient d'incorporer dans « le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette « mission. »

Mais la S. D. N. n'a pas le moyen de gérer elle-même ces territoires. Il a donc été décidé que la gérance en serait confiée à des nations développées qui en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité.

Il paraît surprenant que le Conseil Suprême ait songé à insérer dans un texte de portée générale et permanente comme est le Pacte, des dispositions qui visent des situations particulières et temporaires. On a sans doute eu l'intention d'énoncer des principes généraux de politique coloniale, mais comme il eut été très délicat de les exprimer sous une forme absolue — ce qui les eut rendus immédiatement applicables aux colonies alliées — on les a

seulement formulées à propos des territoires qui changent de souveraineté (1).

L'art. 22 ne vise donc pas seulement une situation spéciale née de la guerre. Il est certain que les rédacteurs du Pacte se sont proposés de poser de nouveaux principes en matière d'administration coloniale, de réaliser, sur les territoires confiés à leurs soins, pour servir de modèle, une nouvelle politique coloniale, plus généreuse, plus humaine, plus libérale et de la faire accepter peu à peu par toutes les puissances.

Ils admettent que la politique à adopter vis-à-vis des territoires coloniaux doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues. Ils admettent également que le degré d'autorité et d'administration à exercer par la puissance qui administre ces territoires doit être d'autant plus étroit que les populations qui les habitent sont moins évoluées, moins capables de s'administrer elles-mêmes.

La langue juridique possède des termes auxquels fait songer la situation visée à l'art. 22, ce sont ceux de colonie (ou d'administration directe) et de protectorat. Ils les ont écartés et ont forgé une expression nouvelle, celle de « mandat ».

Mais comme il était nécessaire d'accorder aux puissances auxquelles serait confiée l'administration de ces territoires, des pouvoirs plus ou moins étendus suivant le degré d'évolution des populations sous mandat, et plus particulièrement de limiter à un contrôle très général le mandat établi sur des populations relativement évoluées, il a été établi trois types de mandat :

1° « Certaines communautés qui appartenaient autrefois à

(1) J. Ray. — Commentaire du Pacte de la Société des Nations, op. cit.

« l'empire Ottoman ont atteint un degré de développement tel « que leur existence comme nations indépendantes peut être « retenue pour un mandat particulier ». Elles font l'objet du mandat A.

Le mandat B est destiné à être appliqué aux populations comme celle de l'Afrique Centrale dont le degré de développement exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou morales et de donner aux indigènes une instruction militaire si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, un troisième type de mandat, le mandat C, est prévu pour les territoires tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique Austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances ne sauraient être mieux administrées que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

La gamme de ces trois types de mandat va donc crescendo à mesure qu'il s'agit d'administrer des populations moins évoluées ; le degré d'autorité, de contrôle et d'administration à exercer par la puissance mandataire est de plus en plus étendu, de

moins en moins réglementé par la Société des Nations.

Dans les territoires placés sous mandat C l'autorité du Mandataire n'est soumise à aucune restriction, si ce n'est les restrictions d'ordre général prévues dans un but humanitaire vis-à-vis des indigènes et que toute puissance coloniale civilisée se doit d'ailleurs d'appliquer de sa propre initiative. Ces territoires deviennent en fait de véritables colonies du Mandataire (1), sous la seule réserve du contrôle de la Société.

Dans le type B il n'est pas davantage apporté de restriction au degré d'autorité du Mandataire vis-à-vis des populations indigènes. Celui-ci qui a été choisi justement en raison de son expérience en matière coloniale est libre de choisir l'administration qu'il juge la mieux qualifiée en la circonstance. Mais des réserves sont faites dans l'intérêt des autres membres de la Société des Nations. Ces territoires étant administrés au nom de la Société, ses membres doivent tous s'y trouver sur un pied d'égalité sans aucun privilège pour le Mandataire : donc égalité commerciale absolue. D'autre part, dans l'intérêt de la Paix et pour empêcher que l'attribution du mandat ne renforce la puissance militaire du mandataire, celui-ci ne doit pas y lever de troupes, si ce n'est le strict nécessaire pour la défense éventuelle de ce territoire.

Enfin il est une catégorie de populations auxquelles le Conseil Suprême s'est intéressé particulièrement, ce sont celles qui ont été placées sous mandat A. Vis-à-vis d'elles le Mandataire n'est pas libre de choisir lui-même tel ou tel mode d'administration : une politique lui est imposée par le Pacte toute en leur faveur. Elles sont proclamées indépendantes, sous la réserve de l'action du Mandataire. La puissance mandataire doit en faire des nations indépendantes : elle ne doit pas administrer mais

(1) Congrès de Berlin (1885) et Conférence de Bruxelles (1890).

seulement « aider » et « conseiller » le gouvernement local. Son action est au surplus essentiellement temporaire ; dès que les nouvelles nations seront aptes à s'administrer toutes seules « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » (1), le mandataire devra s'effacer. Une deuxième garantie est prévue en faveur de cette catégorie de populations : leurs « vœux devront être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ».

*
* *

C'est donc seulement dans le mandat A qu'un système d'administration est imposé au mandataire mais les trois types de mandat relèvent tous du même principe, du principe juridique du mandat.

Les puissances alliées et associées ont mis à la disposition de la Société des Nations des territoires demeurés sans souverain à la suite de la guerre. Celle-ci, devenue souveraine de ces territoires, en confie la gestion à un mandataire, contrôlé par elle et responsable devant elle.

L'alinéa 2 se sert pour caractériser cette action du terme de « tutelle » qui fait songer à l'autorité qu'ont sur les enfants certaines personnes chargées de veiller sur leurs personnes et sur leurs biens.

Il s'agit bien, en effet, en la circonstance d'une sorte de « tutelle » sur des populations qui, n'ayant jamais reçu l'éducation nécessaire pour s'administrer elles-mêmes ont besoin d'une protection analogue à celle à laquelle le Code Civil soumet les mineurs, trop jeunes et par suite trop inexpérimentés pour gérer eux-mêmes convenablement leurs affaires .

(1) Art. 22 du Pacte de la S.D.N.

De même que la tutelle est exercée dans l'intérêt du pupille, le mandat est institué dans l'intérêt des populations sous mandat. « Le mandat constitue une tutelle, écrit M. Larnaude, et la « tutelle existe toujours dans le droit moderne dans l'intérêt et « pour la protection de celui pour qui elle s'exerce » (1).

Nous ne croyons pas cependant que ce soit là une expression bien heureuse pour caractériser le « mandat ». On a, en effet, beaucoup usé et abusé de cette expression juridique surtout en matière coloniale. C'est par cette comparaison qu'on a coutume de légitimer les entreprises coloniales de toutes sortes ; on s'en est servi pour caractériser l'administration directe des populations coloniales ; elle a servi également à expliquer le système du protectorat. Il semble que pour justifier leurs conquêtes, les puissances coloniales se soient crues obligées d'expliquer leur conduite par des considérations hautement humanitaires. Les rédacteurs du Pacte n'ont pas manqué de sombrer dans ce travers. Si l'on s'en tient en effet à l'acceptation juridique du mot « tutelle », il peut tout au plus s'appliquer à la politique de l'administration directe et aux mandats B et C, mais aussi bien au premier système qu'aux autres ; quant aux systèmes du protectorat et du mandat A ils se rapprocheraient aussi bien l'un que l'autre beaucoup plus de la curatelle en raison de la liberté relative laissée au pupille. Mais il serait inexact de voir dans cette comparaison du mandat avec la tutelle la caractéristique de la politique des mandats, qui la distinguerait des méthodes de l'administration directe et du protectorat, lesquelles n'auraient pas en vue le bien-être et le développement des populations indigènes.

(1) M. Larnaude. — Doyen de la Faculté de Droit de Paris : Conférence sur la Société des Nations (1919).

Une seule chose donc caractérise le système des mandats et le distingue des autres systèmes coloniaux, c'est le contrôle supérieur de la Société des Nations. « C'est un grand jour pour la « Société des Nations, a dit M. Viviani (13e Sess. du Conseil, le « 24 juillet 1922, à Londres), que celui où apres avoir accompli de « grandes tâches, elle met en pratique la théorie des mandats. « La guerre finie, les grandes puissances n'ont pas voulu, comme « aux siècles passés, accaparer brutalement des territoires et « faire violence aux populations. Le Mandataire prend sous sa « protection les indigènes, il administre les territoires dans l'in- « térêt de tous et il est responsable devant le Conseil de l'Assem- « blée jusqu'au jour où les jeunes peuples pourront suivre sans « appui leur destinée » (1).

En quoi consiste le contrôle de la Société des Nations ?

Ce contrôle se légitime par ce fait que la Société est juridiquement le mandant, puisque le mandat est exercé en son nom. Il n'est pas exercé par l'Assemblée qui a obtenu seulement le pouvoir de formuler des vœux en la matière. Les questions relatives aux mandats sont de la compétence exclusive du Conseil qui est aidé dans sa tâche par une Commission permanente des Mandats au rôle simplement consultatif.

Les Mandataires rendent compte de leur mandat sous la forme d'un rapport annuel, lequel est examiné par la Commission permanente qui le transmet ensuite au Conseil avec ses observations.

En ce qui concerne les pétitions adressées à la Société par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat il a été décidé par le Conseil (Sess. du 31 janvier 1923) qu'elles seront transmises au Secrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire de la Puissance Mandataire, laquelle

(1) Journal Officiel de la S.D.N. (avril 1922).

y joindra les observations qu'elle jugera convenables. Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat provenant d'une source autre que celle des habitants eux-mêmes, sera communiquée au Président de la Commission des Mandats qui sera chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu, l'autorité ou le désintéressement de leurs auteurs, seraient dignes de retenir l'attention et les autres manifestement insignifiantes. Les pétitions retenues seront communiquées au Gouvernement de la Puissance Mandataire qui sera invité à formuler ses observations, s'il le juge utile.

Par la suite, la Commission des Mandats, après en avoir délibéré, devra communiquer au Conseil et aux membres de la Société des Nations celles des pétitions qui lui auront paru dignes d'être prises en considération (1).

Le Contrôle de la Société des Nations distingue le système des Mandats des autres systèmes d'administration coloniale, mais si nous nous plaçons au point de vue purement administratif, nous constatons que pour les types B et C, sous la réserve des restrictions prévues en faveur des autres membres de la S. D. N. ou dans l'intérêt de la paix, le Conseil Suprême n'a rien voulu innover en matière coloniale, il s'est borné à établir, ou plutôt à reconnaître sur la question du mandataire le contrôle juridique du mandant.

En ce qui concerne le mandat A au contraire, il s'est proposé d'instituer un système d'administration absolument nouveau, d'une originalité incontestable. C'est ce système du mandat A, *absolument nouveau soit en droit interne, soit en droit international que nous allons étudier au cours de cet ouvrage.*

---

(1) Résumé mensuel des travaux de la S.D.N. (Février 1923).

*
* *

Le Conseil Suprême a certainement voulu, disons-nous, créer un système d'administration coloniale nouveau ; d'abord parce qu'il n'a pas cru devoir employer pour le définir l'expression de protectorat, alors que cette politique semblait devoir s'imposer pour « les communautés qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes pouvait être reconnue » (1).

Les termes dont se sont servis les rédacteurs de l'art. 22 pour définir l'action du mandataire sont au surplus suffisamment clairs et précis : « A la condition que les *conseils* et l'*aide* d'un « mandataire guident leur administration jusqu'au moment où « elles (les communautés indigènes) seront capables de se con- « duire seules » (1).

Il ne s'agit donc pas de protectorat : dans le protectorat la puissance protectrice contrôle la puissance protégée et réforme son administration ; dans le mandat A le mandataire « conseille » et aide la « nation indépendante » (1) confiée à sa tutelle. Au reste personne ne s'y est trompé et tout le monde admet qu'il s'agit bien là d'un système politique colonial nouveau plus souple, plus perfectionné que le protectorat et destiné à régir des populations dignes de l'indépendance mais encore un peu trop inexpérimentées, trop faibles pour s'organiser toutes seules. « Nous ne sommes dans le Levant, a dit M. Poincaré (2), ni pour annexer des « territoires, ni pour y installer notre protectorat, nous y sommes « en vertu d'un mandat que nous avons reçu de la Société des « Nations ». E. M. Briand (3), alors Président du Conseil : « Nous

(1) Art. 22 du Pacte de la S.D.N.
(2) Sénat 6 avril 1921.
(3) Paroles citées au cours de la discussion à la Chambre des Crédits pour la Syrie.

« ne faisons pas là une œuvre de protectorat, nous devons nous « inspirer de l'idée de mandat ; c'est une idée entièrement neuve. « Mais il est certain que par sa nouveauté même elle doit nous « appeler à une méthode d'administration différente de toutes « celles qui ont été pratiquées dans le passé ».

Avant d'étudier la politique du mandat par rapport aux Etats sous mandat et aux puissances mandataires, avant d'examiner si cette formule nouvelle est bien la plus propre à assurer le développement sûr et paisible des communautés arrachées à la domination ottomane, il importe de dégager la notion même du mandat A en dehors de toute contingence.

Quatre règles sont à la base de l'idée de mandat A :

1° L'Etat sous mandat est un territoire proclamé *indépendant* : « Leur existence comme nation indépendante peut être retenue provisoirement » (1). Il appartient donc à la puissance mandataire d'organiser un ou plusieurs Etats sur les territoires qui lui sont confiés, de les organiser avec tous les moyens nécessaires (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et administration) pour qu'ils puissent s'administrer eux-mêmes sans aucune ingérence étrangère.

2° L'administration mandataire doit être organisée *de telle sorte qu'elle se borne à « conseiller » et à « aider »* l'administration locale : « à la condition que les Conseils et l'aide d'un mandataire, etc... » (1). Les représentants de la puissance mandataire doivent se borner à mettre leurs capacités techniques et leur expérience des affaires publiques au service des agents locaux, leur action étant celle d'un maître vis-à-vis de ses élèves. Ils manqueraient à leur devoir et feraient fausse route en passant pardessus l'autorité locale et en administrant eux-mêmes. Ils ne doi-

(1) Art. 22 du Pacte de la S.D.N.

vent pas leur imposer leur manière de voir, car ce serait la négation du mandat et l'application pure et simple du protectorat. L'originalité du mandat réside dans ceci : le gouvernement indigène, indépendant, administre ; le mandataire le conseille et l'aide.

3° Le mandat est essentiellement *temporaire* · « Jusqu'au jour où ils (les nouveaux Etats) seront capables de s'administrer eux-mêmes » (1). Cela tient en effet au caractère même du mandat A ; il s'agit d'instruire un peuple jeune ; dès que celui-ci a atteint sa majorité, le maître doit naturellement s'effacer, sa tâche étant terminée.

4° L'application du mandat A est *limitée à certaines populations qui dépendaient autrefois de l'empire ottoman*. Il paraît étrange que les rédacteurs de l'art. 22 aient songé à limiter la sphère d'application d'un système qui, comme tous les systèmes politiques, est d'une portée générale. Nous verrons dans les chapitres suivants que ce n'est pas à titre d'exemple que ces populations ont été mentionnées mais bien parce qu'elles seules pouvaient faire l'objet de ce système.

Aussi pourrait-on ajouter une cinquième règle comme base du mandat A ; *ce système ne doit s'appliquer qu'à des populations qui n'ont jamais été indépendantes*. En effet, un Etat déjà constitué n'accepte une tutelle étrangère que s'il y est contraint, et l'action du tuteur non seulement devra s'appuyer sur la force mais aussi s'exercera par des moyens énergiques sur l'administration indigène ; il devra pouvoir la contrôler, lui imposer ses directives et des réformes. Dans un pays qui n'a jamais été indépendant, la puissance mandataire choisit elle-même les principaux chefs du gouvernement, mais surtout ni les habitants, ni les dirigeants n'ont à se formaliser d'une ingérence qui leur apporte

la liberté, l'indépendance à laquelle ils n'auraient pu accéder par leurs seules forces.

On pourrait également trouver une autre raison à cette règle : c'est que l'Etat protégé n'a dû subir le contrôle d'une Puissance que parce qu'il s'est révélé incapable de s'administrer lui-même sans une aide étrangère, tandis que les populations auxquelles on accorde pour la première fois l'autonomie n'ont en rien démérité et méritent qu'on leur fasse davantage confiance.

*
* *

Puisque les populations levantines sont dignes de l'indépendance, pourquoi leur impose-t-on cette servitude qu'est le mandat. Elle s'impose pour trois raisons :

1° D'abord justement parce que les populations pour lesquelles ce mandat a été prévu, n'ayant ni l'habitude de l'indépendance, ni éducation politique, ni cadres administratifs, ni hommes d'Etat, ni des fonctionnaires capables de diriger le nouvel Etat, auraient risqué de se trouver brusquement dans l'anarchie.

2° Ces Etats étant nés de la guerre, n'ayant pas de frontières naturelles, trop petits et non organisés pour se défendre contre les menaces de leurs voisins, leur indépendance pouvait d'un jour à l'autre se trouver gravement compromise s'ils n'avaient pas l'appui moral, diplomatique et militaire d'une grande puissance.

3° Une aide pécuniaire sérieuse leur était également nécessaire pour se constituer, après une guerre qui les avait ruinés et avait troublé pour plusieurs années leur activité économique.

4° Enfin, la Société des Nations, tutrice de ces nouvelles nations, formées d'éléments très disparates, se devait de faire respecter chez elles les grands principes qu'elle se propose d'impo-

ser au monde sur la protection des minorités, la suppression des guerres, etc... Seule une Puissance représentant dans les pays la S. D. N. était capable d'en imposer l'observation.

*
* *

Le Conseil Suprême n'avait posé que des principes généraux et excessivement vagues ; il appartenait aux Puissances mandataires d'organiser le mandat A d'après ces principes. La tâche était excessivement difficile.

Le mandat A, en effet, tel qu'il est défini par l'art. 22 met nettement en opposition d'un côté les intérêts et même les droits de populations sous mandat (indépendance, droit d'avoir une politique nationale), d'autre part la mission de la puissance mandataire qui est d'organiser les communautés indigènes en nations indépendantes sous sa propre responsabilité.

Ces populations sont proclamées indépendantes. Le Conseil Suprême ne s'est pas demandé ce qu'il adviendrait le jour où elles trouveraient gênante cette tutelle étrangère. Jamais dans aucun pays une population ayant un gouvernement national n'a accepté de gaieté de cœur l'ingérence d'un gouvernement étranger. Elle la supporte sans se plaindre quand celle-ci s'impose par la force, mais si elle estfaible elle la répudie et la supprime. Il semble évident que du jour où les Syriens et les Palestiniens auront des gouvernements suffisamment stables, leur activité se tournera contre l'action du mandataire, surtout si celui-ci se borne à conseiller et ne se réserve aucun moyen de contrainte. Le gouvernement local en se refusant systématiqument à écouter ses conseils peut rendre inutile l'action du mandataire.

Le Mandataire, d'autre part, a reçu la mission d'organiser les territoires confiés à ses soins en Etats autonomes. Il ne pourra

accomplir sa tâche que s'il possède l'autorité nécessaire pour imposer ses directives. Or, si les indigènes n'ont pas juridiquement les moyens de se débarrasser du mandataire, celui-ci non seulement peut, mais est amené indirectement et fatalement à être le véritable maître dans le pays et à y imposer sa manière de voir.

Nous avons vu en effet que l'Etat sous mandat a besoin de la protection diplomatique et militaire de la puissance mandataire. La protection diplomatique met dans les mains de celle-ci toute la politique étrangère de l'Etat ainsi que la protection de ses nationaux à l'étranger. La protection militaire qui se traduit par l'occupation militaire du pays non seulement met la force entre ses mains mais l'amène à se réserver des droits très étendus au point de vue police, voire même administration pour la protection de ses troupes.

L'aide pécuniaire dont a besoin le nouvel Etat transforme le mandataire en créancier de l'Etat sous mandat. Il a ainsi besoin de se réserver certains droits pour surveiller non seulement la gestion de l'argent prêté, mais aussi l'utilisation qui en est faite.

Ainsi l'autorité mandataire conserve nécessairement la réalité du pouvoir. Les gouvernements locaux ne possédant que ceux qu'elle veut bien leur accorder suivant la confiance qu'elle a en eux.

*
* *

Les Puissances Mandataires invitées par la Société des Nations à lui présenter chacune un projet de mandat pour la Syrie et la Palestine se sont exécutées à la Session du Conseil de juillet 1922.

Les deux projets : Français pour la Syrie et Anglais pour la

Palestine ayant été homologués par le Conseil doivent donc être considérés comme la charte du pays sous mandat auxquels ils sont destinés. Il se ressemblait d'ailleurs beaucoup, mais ils ne ressemblent l'un et l'autre que fort peu aux principes proclamés par l'art. 22.

Dans les considérants il est question du degré d'autorité, d'administration et de contrôle à exercer par le mandataire, et non plus de « conseil » et « d'aide ».

Les deux mandataires se réservent tous les pouvoirs en ce qui concerne l'organisation politique et administrative de ces territoires ; ils s'engagent seulement à tenir compte des droits, des intérêts et des vœux des populations indigènes et à favoriser autant que possible les autonomies locales (art. 1er du projet français et art. 1er, 2 et 3 du projet britannique). L'organisation de ces pays est donc abandonnée complètement à la discrétion des mandataires.

Les relations extérieures des Etats sous mandat ainsi que la délivrance des exequatur aux Consuls des puissances étrangères et la protection diplomatique et consulaire à l'étranger des ressortissants des Etats sous mandat sont du ressort exclusif du mandataire (art. 3 du proj. franç. et art. 12 du proj. brit.).

Le mandataire se réserve le droit d'entretenir sur le territoire sous mandat des troupes et d'y utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements (art. 2 du proj. franç. et art. 12 du proj. brit.).

Ces clauses donnent, comme nous l'avons exposé plus haut, aux mandataires des pouvoirs excessivement étendus qui leur permettent, dans l'intérêt d'ailleurs d'une organisation rationnelle et de labonne administration du pays, de se réserver vis-

à-vis des gouvernements locaux toute l'autorité dont ils peuvent avoir besoin pour l'accomplissement de leur mission. Les seules limitations précises et réelles apportées à cette omnipotence sont celles relatives aux droits des autres membres de la Société des Nations et celles qui sont imposées par celle-ci dans un but humanitaire ou pour faciliter les conventions internationales.

En la matière ils prennent des engagements au nom des gouvernements indigènes, ils reconnaissent donc par là qu'ils s'attribuent le droit de leur imposer leurs idées.

Le mandataire s'engage d'autre part à ce qu'aucune mesure ne soit prise de nature à mettre dans le territoire sous mandat les ressortissants, y compris les sociétés et les associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions et de la navigation et des concessions pour le déevloppement des ressources naturelles du pays (art. 11 du proj. franç. et art. 18 du proj. brit.).

En ce qui concerne les grands principes humanitaires proclamés par le Pacte, comme la liberté de conscience et des cultes et les conventions internationales relatives à la traite des esclaves, au trafic des stupéfiants, des armes et des munitions, à légalité commerciale, à la liberté de transit et de navigation, à la navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par T. S. F., protection littéraire, artistique ou industrielle, mesures préventives contre les maladies, les mandataires s'engagent à y adhérer (art. 8, 9, 10, 12 et 13 du proj. franç. et art. 15, 19, 20 du proj. brit.).

Les autres clauses relatives à la protection des étrangers, à

l'organisation d'un nouveau système judiciaire, aux recherches archéologiques et spécialement en Palestine a l'organisation des Lieux Saints et d'un Foyer National Israëlite ne sont pas spéciales au mandat.

On remarque qu'il y est parlé surtout des pouvoirs de l'autorité mandataire ; celle-ci y précise ses droits en matière politique, militaire, diplomatique, etc... Sont également reconnus très nettement les droits des autres membres de la S. D. N., des étrangers en général, et tous les principes humanitaires ou de solidarité internationale proclamés ou preconisés par la S. D. N. (liberté de conscience, conventions internationales, etc., etc...).

Mais toutes les clauses de ces statuts, si ce n'est peut-être les clauses bien vagues, relatives à l'organisation politique du pays peuvent s'appliquer aussi bien au mandat B qu'au mandat A.

Ce qu'il eut été intéressant de connaître c'est la façon dont les mandataires ont interprété l'alinéa de l'art 22 relatif au mandat A au point de vue de l'organisation du pays et de leurs relations avec la population et les pouvoirs locaux, l'esprit dans lequel ils entendent appliquer ce nouveau système politique sur ces populations insuffisamment évoluées pour être dignes de s'administrer elles-mêmes.

La principale et la plus intéressante innovation de l'art. 22 dans la création du mandat A consiste certainement dans le caractère des relations entre mandaté et mandataire, le premier administrant librement, le second se bornant à conseiller et à aider. Les deux projets tant français que britannique sont muets sur ce point. Nulle part il n'y est question de la part du mandataire de conseiller, ils considèrent au contraire que soit la S.D.N., soit le Conseil Suprême des Alliés leur a délégué des pouvoirs « d'autorité, d'administration et de contrôle ».

Il faut donc reconnaître qu'après trois ans de pratique du mandat la conception de ce système politique a beaucoup évolué. Les principes idéalistes proclamés a priori en 1919, sans qu'il ait été tenu compte des circonstances, ont dû subir pas mal d'entorses au contact de la réalité.

Les deux interprétations du mandat A, celle de 1919 et celle de 1922 se ressemblent surtout sur un point, c'est le caractère général, vague, confus des expressions employées pour caractériser ce nouveau système politique et le soin pris par les uns et par les autres de ne rien préciser tant en ce qui concerne le degré d'autorité du mandataire qu'au sujet de l'indépendance des Etats sous mandat.

Avant de procéder à l'examen critique du mandat A il convient d'exposer les traits généraux du pays et de la population sur lesquels le Conseil Suprême s'est proposé d'expérimenter ce nouveau système politique.

———

CHAPITRE II

La Syrie avant le Mandat

Qu'est-ce que la Syrie ?

« La Syrie, écrivait avant la guerre le général de Torcy, occupe dans l'angle nord-est de la Méditerranée un quadrilatère très allongé qui court, presque directement du nord au sud, entre le haut-plateau d'Asie-Mineure et les sables de l'Egypte sur un longueur qui n'est guère inférieure à 800 ou 900 kilomètres si on la mesure de la pointe nord du golfe d'Akaba (corne orientale de la Mer Rouge) et une largeur qui dépasse rarement 150 kilomètres si on élimine les déserts pour ne compter que les terres exploitables.

« Quoiqu'on en ait dit quelquefois et bien qu'il soit exact que certaines de ses parties, notamment la Palestine, en aient été souvent et longtemps séparées, il n'est pas moins vrai que ce pays est un, géographiquement et militairement, et forme une région très bien délimitée par la nature. Les considérations dont on s'est parfois inspiré pour baser sur un fractionnement de la Syrie certaines vues relatives à sa réorganisation ultérieure, sont d'ordre purement politique et leur caractère artificiel doit suffire à les faire écarter » (1).

---

(1) Général DE TORCY. — Notes sur la Syrie.

Telle est la Syrie géographique. La Syrie historique possède incontestablement les mêmes frontières, car s'il n'y a jamais eu une nation syrienne, si ce pays a tantôt été séparé en plusieurs petits Etats, tantôt, et le plus souvent, été soumis à des conquérants étrangers, c'est sa situation géographique seule qui explique, qui a déterminé son histoire. « La Syrie, écrit M. A. Bernard, est essentiellement un carrefour ; c'est son trait essentiel. Là se croisent la route du golfe Persique, celle de l'Egypte et celle de l'Arabie ; là aboutit aussi l'isthme entre la Mer Noire et la Méditerranée. Ce rôle de carrefour explique toute l'histoire de la Syrie. Aux époques paisibles elle est le point de rencontre des marchands qui y échangent des produits de l'Asie et de l'Europe. Aux époques troublées elle est le champ de bataille des peuples et des religions » (1).

Les mêmes limites peuvent être également assignées à la Syrie ethnique : « La Syrie, dit M. Chekri-Ganem, est limitée par la Méditerannée, l'Euphrate et le désert, le Taurus et l'isthme de Suez. Elle comprend la province d'Adana, la Palestine avec la presqu'île du Sinaï, les provinces de Damas, d'Alep, de Beyrouth, Deirez-Zoor et le Liban...

« Cette population est syrienne toute, à l'exception de deux ou trois mille Kurdes et Turkomans, demi-nomades qui fréquentent la ligne de relief qui forme sa frontière septentrionale. Ses habitants sont donc des Syriens, des Syriens qui parlent l'arabe, mais ce ne sont pas des arabes proprement dits. Que d'autres se livrent à cette confusion des races pour s'en faire un prétexte à d'obscures combinaisons. La race syrienne est bien distincte autant qu'elle peut l'être dans ce carrefour des races et des inva-

---

(1) A BERNARD. — Annales de la Société de Géographie du 15 janvier 1919.

sions. Elle a ses mœurs et son caractère propre, son âme particulière. L'histoire le démontre. L'état actuel le confirme. Et ce n'est pas parce que des accords débattus entre quelques diplomates ont coupé la Syrie en deux ou trois tronçons que, par un coup de plume... magique, la réalité a pu se transformer. Les chancelleries cousent et décousent et rassemblent. Leurs arlequins ne tiennent pas. Les parties se rejoignent. Voyez l'Alsace et la Lorraine, Trente et Trieste » (1).

Les nombreuses pétitions et protestations qui ont précédé et suivi le morcellement de la Syrie par les délégués des puissances alliées en 1919 sont une preuve éclatante que Syriens de Syrie et Syriens de Palestine se sentent de même race, ont réellement conscience de leur parenté.

Cette parenté entre Syriens de toutes les parties de la grande Syrie se remarque encore parmi les nombreuses colonies syriennes établies soit en Afrique occidentale, soit surtout en Amérique où ils se caractérisent par le même type physique, la même tournure d'esprit, les mêmes goûts et les mêmes aptitudes. « Tous ceux que nous avons vus en République Argentine et dans l'Uruguay, écrit M. Achard, où ils forment des colonies importantes, étaient commerçants, boutiquiers, colporteurs, mercantis ; nous n'avons jamais entendu dire qu'ils se soient intéressés à la culture du sol ; on ne les y considérait nullement comme des facteurs de développement du pays » (2).

Nous étudierons plus loin la Syrie au point de vue économique et nous constaterons à quel point les diverses fractions de l'ensemble du pays ont toujours été et sont encore étroitement solidaires les unes des autres en matière économique.

---

(1) Conférence de M. Chékri-Ganem à Lyon, le 21 déc. 1918.
(2) M. Achard. — Etudes sur la Syrie et la Cilicie.

*
* *

Par un curieux paradoxe ce pays qui est une région naturelle nettement délimitée, parfaitement homogène tant au point de vue ethnique et économique, qu'au point de vue géographique et historique offre, dès qu'on l'étudie en détail et malgré sa très petite superficie, la réalité d'un morcellement inouï, d'une bigarure de régions naturelles formant un contraste saisissant les unes avec les autres, d'une multiplicité de races, de mœurs et surtout de religions comme peut-être aucun autre pays n'en offre d'exemple aussi frappant.

La Syrie-Palestine est un pays montagneux divisé en deux dans le sens de la longueur (nord-sud) par une dépression longue, étroite et profonde qui va en s'abaissant en Palestine au-dessous du niveau de la mer. Cette disposition orographique détermine à la fois le climat, la végétation, les mœurs des populations et la vie économique du pays. Elle favorise les relations longitudinales (nord-sud) et s'oppose aux relations transversales (est-ouest). La côte, montagneuse, au climat et à la végétation méditerranéens, en contact continuel par ses ports avec l'Europe, se trouve profondément imprégnée de la civilisation occidentale. La Syrie intérieure, séparée de la côte par une puissante barrière montagneuse, jouit d'un climat continental ; c'est la région des céréales et des pâturages ; les populations, moins ouvertes à l'influence européenne conservent des coutumes fortement marquées par la civilisation arabe qui leur est venue de l'est. Enfin à l'est le désert de Syrie est la patrie des Arabes nomades, les Bédouins.

Sous l'effet de ces circonstances géographiques et grâce à la facilité des relations à l'intérieur du même couloir les coutumes

des populations de chaque couloir se sont unifiées en même temps que s'accentuaient les oppositions ethniques entre les trois grandes parties naturelles de ce pays.

Par contre les relations économiques se font exactement dans le sens opposé ; les marchandises allant du port à l'intérieur et vice-versa. Chose curieuse, ce mouvement transversal des marchandises n'a aucunement favorisé les relations entre habitants : le Syrien émigre en masse, mais ne voyage pas dans son propre pays, surtout dans le sens transversal.

Une autre caractéristique très importante du relief syrien, c'est la disposition des montagnes et des plaines. Les plaines ne sont pas rares ; celles d'Alep, d'Homs et de Hama sont d'une certaine étendue ; d'autre part, les montagnes encadrent plusieurs petites plaines très fertiles : la plaine d'Antioche, la plaine d'Akkar, la Bukeya et la Bekaa en Syrie, et en Palestine la riche plaine d'Esdrelon. Dans ce pays qui a été souvent troublé par des luttes intestines et où la sécurité a fait fréquemment défaut, les populations se sont groupées par affinités ethniques ou religieuses dans les montagnes, véritables forteresses naturelles, les Maronites et les Chiites chacun dans une partie du Liban, les Druzes dans le Liban-sud et dans la partie du Hauran appelée aujourd'hui Djebel-Druze (montagne des Druzes), les Alaouites dans le massif des Ansarieh. Les petites plaines situées au pied des massifs sont à peu près inhabitées et les habitants doivent descendre des montagnes pour les cultiver. Quant aux habitants des grandes plaines ils n'ont trouvé une sécurité relative qu'en se soumettant au régime de la féodalité, le rôle de seigneur féodal étant joué soit par de puissantes propriétaires fonciers, soit même par les ennemis des sédentaires agriculteurs, par les Bédouins, qui consentent à respecter les cultures de certaines régions moyennant un tribut périodique.

Une telle répartition des populations, qui a groupé dans la même région les membres de chaque communauté à l'exclusion de tout élément étranger, a été le principal obstacle à leur fusion. Constituant chacune un petit Etat au sein de l'Empire ottoman, obligées de vivre dans les montagnes arides, plusieurs d'entre elles, mal partagées et ne pouvant subsister des maigres ressources de leur sol, avaient pris l'habitude de descendre dans les plaines razzier les récoltes et les troupeaux. Cet état d'hostilité continuel entre les groupements voisins, entretenu par les différnces de religion, de race, de mœurs, etc., est encore l'état actuel de ces pays.



La situation de la Syrie à un des principaux carrefour du monde ancien suffit à expliquer les nombreuses migrations, invasions et dominations dont elle a été le théâtre. La plupart des nouveaux venus ou sont répartis sans laisser de traces ou se sont confondus dans la population locale chez laquelle l'apport phénicien semble prédominent. Seuls quelques éléments, les Ansarieh, les Chiites et les Druzes restés groupés autour de leurs chefs naturels, jaloux de leur religion et de leurs coutumes, ont été rebelles à toute fusion avec les éléments étrangers à leur groupe.

Mais la différence de race ne saurait suffire à expliquer la multiplication des sectes religieuses, au nombre de vingt-neuf, et surtout la division des habitants en un si grand nombre de communautés jalouses et ennemies irréductibles les unes des autres.

« Si tu vas en Syrie, a dit Pline, respecte les dieux ». La véritabe raison de la situation religieuse, et partant politique du pays doit être cherchée dans la tournure d'esprit du Syrien, dans

sa tendance à donner dans la vie publique la plus grande place aux questions religieuses, à s'y consacrer entièrement, âprement, à en faire le fondement et la raison d'être de toute politique.

La Syrie, province chrétienne de l'Empire d'Orient, était dans les premiers siècles de l'Eglise le foyer de beaucoup le plus ardent du christianisme. C'est en Syrie que se sont tenus les premiers conciles mais c'est aussi de Syrie que sont parties les premières hérésies. Après le grand shisme d'Orient, l'esprit syrien donna libre cours à sa fantaisie et la population se scinda peu à peu en plusieurs sectes chrétiennes. Seuls les Maronites restèrent soumis à Rome : il se conservera ainsi dans le Liban un foyer de catholicisme qui devait plus tard, au XVIII[e] siècle, ramener sous l'autorité pontificale une partie des membres des différentes églises shismatiques. Ces derniers fondèrent de nouvelles communautés et devinrent les Grecs-Catholiques, les Arméniens-Catholiques, les Chaldéens-Catholiques, etc.

Les envahisseurs arabes, en faisant de la Syrie un pays musulman, en proclamant la terre syrienne terre musulmane, en introduisant dans le pays une nouvelle religion servie par la force, beaucoup plus sectaire, plus envahissante que les autres ont encore surexcité les passions religieuses. Ils ont dû, en effet, soit par nécessité, soit simplement par intérêt, composer avec les minorités chrétiennes, les autoriser à rester dans le pays, à pratiquer librement leur religion sous certaines réserves.

Mais l'Islam est à la fois une politique, une législation, une société aussi bien qu'une religion. Dans la société islamique celui qui n'est pas musulman est hors la loi, il n'a aucun droit et ne bénéficie que des tolérances qu'on veut bien lui accorder.

La religion passait ainsi au premier plan de la vie publique.

L'autorité musulmane voulut bien tolérer les communautés chrétiennes en territoire musulman mais elle leur imposa sa conception sur l'organisation des sociétés. Partant de ce principe que religion et Etat doivent être étroitement unis, posséder les mêmes chefs, elle traita avec les chefs religieux, les autorisa à organiser chacun leur communauté, leur donna certains pouvoirs sur leurs correligionnaires et les considéra comme seuls responsables vis-à-vis d'elle, comme des sortes de chefs d'Etat vassaux.

La religion islamique prescrivant le plus profond mépris pour tous les non-musulmans, les Syriens convertis ne manquèrent pas d'observer ce précepte, d'autant pus qu'ils n'y étaient déjà que trop poussés par la tendance naturelle de leur esprit. Et désormais ce fut entre musulmans et chrétiens une guerre sourde, tenace, qu'ils poussèrent jusqu'à vivre soit dans des régions différentes soit dans les villes dans des quartiers distincts.

L'opposition des communautés qui ne se sont pas converties à l'islamisme a donc pris une forme essentiellement religieuse et c'est la religion qui est le drapeau de ralliement, le lien politique, la patrie ou plutôt la « nation » comme ils le déclarent eux-mêmes. « Les grandes coupures qui viennent trancher en classes distinctes cette population sont les divisions religieuses. Les idées religieuses voilà ce qui là-bas créé, sépare, différencie et maintient les différents groupes d'hommes. Elles créent ces groupes non seulement parce qu'elles sont des motifs d'action commune et parce qu'elles donnent aux individus des intérêts communs, mais parce qu'elles agissent d'une façon cachée, si constante et si profonde sur l'individu qu'elles façonnent son type physiologique, son intelligence, sa volonté, sa sensibilité, et

modifient en partie jusqu'à son type physique. Entre ces Musulmans, ces Chiites, ces Druzes, ces Maronites, ces Grecs Unis, ces Grecs Orthodoxes, Syriaques ou Arméniens qui proviennent des mêmes croisements de race, du même fonds ethnique, les différences sont si profondes, si manifestes dans les dehors, dans les gestes, les physionomies, les attitudes, dans le rythme visible de la vie, active, passionnée ou bien molle et nonchalante, qu'elles font vite douter de l'importance de la race et conduisent à cette vue que les grandes caractéristiques de l'individu proviennent des idées maîtresses, surtout des idées religieuses et morales dominantes dans le groupe auquel il appartient et dont ses ancêtres ont fait partie. En Syrie, des individus de même race, sous l'influence d'idées religieuses différentes, sont séparés en groupes distincts qu'on appelle à juste titre des « nations », différentes les unes des autres de la même façon que les peuples d'Europe.

C'est pour cela que le Musulman de Syrie ressemble beaucoup plus au Musulman de Tunis ou du Maroc qu'au Chrétien de Syrie. Il est à Beyrouth ou à Damas ce qu'il est partout aujourd'hui : lent et digne dans ses gestes, inactif, obstinément attaché à la tradition, fermé à toute idée étrangère. Il reste oriental par le vêtement, par le mobilier de sa maison, par toute sa vie domestique, par son inertie, par son inaptitude à la culture scientifique, par son impuissance industrielle et agricole, par la haine instinctive, irraisonnée de toute innovation occidentale.

« Les Chrétiens, divisés en groupes très distincts, forment une grande classe constituée par des caractères généraux et communs. Les montagnards, ceux qui habitent les plus hautes régions du Liban et qui ont victorieusement résisté à tout despotisme centralisateur, ont gardé des habitudes indépendantes et

fières. Mais partout ailleurs, comme le Juif en Europe au Moyen-Age, le Chrétien d'Orient porte l'empreinte dégradante de longs siècles d'oppression et de servitude. Ecarté des fonctions publiques, du service militaire, méprisé, bafoué, socialement inférieur, obligé de s'ingénier pour se défendre, de vivre d'artifices et de ruses, réduit aux longues sollicitations, aux résignations patientes, il est devenu à la fois très humble, très obséquieux et très intelligent. Intelligence non pas créatrice, non pas inventive et capable d'idées générales, mais étonnamment souple, celle d'un enfant précoce. On dit qu'en Angleterre il faut trois générations pour faire un gentleman ; un Syrien doit en prendre tous les dehors et tous les gestes en quelques années. Mais la volonté, l'initiative, la pensée originale et personnelle, tout ce qui fait l'homme supérieur manque.

« Au total, les Sociétés chrétiennes de Syrie et c'est là un phénomène très intéressant, appartiennent à un autre monde, à une autre formation que les Sociétés Musulmanes. D'une façon générale, les Chrétiens d'Orient obéissent aux mêmes centres d'attraction que nous... L'Europe pour eux, c'est le paradis lointain et rêvé, c'est le pays où le Chrétien est maître, l'individu libre, la justice égale, les impôts légers, le commerce affranchi. Le Syrien compare le régime turc et il le maudit ». (1)

Cette description, qui date de 1898, est encore exacte aujourd'hui. Toutefois son auteur, voyageant en Syrie, vivant au milieu des Syriens, manquant de points de comparaison avec des éléments étrangers, a été frappé surtout par les différences, nombreuses et profondes il est vrai, qui opposent les unes aux autres les diverses communautés syriennes. Il n'a pas observé, ce qui n'est pas moins frappant cependant, et dont se rendent compte

(1) André Chevrillon. — Conférence sur la Syrie (1898).

d'abord les Syriens eux-mêmes, et aussi les personnes en relations avec les colonies syriennes établies à l'étranger, la très étroite parenté de dialecte, de mœurs, de goût, de caractère, parenté qui se retrouve dans le type physique et qui prouve l'unité de la race syrienne.

Une autre lacune de cette description c'est d'avoir trop simplifié le problème religieux en le limitant à la rivalité entre chrétiens et musulmans. Les différentes sectes chrétiennes sont presque aussi rivales les unes des autres qu'elles ne le sont des musulmans. Cette rivalité entre sectes a toujours été et est encore d'autant plus vive que les Turcs, faisant de la devise : « Divido ut imperes » un principe de gouvernement, ne manquaient pas, pour se maintenir dans le pays, d'encourager les jalousies, les haines et les rivalités religieuses.

On peut classer de la manière suivante les différents groupements religieux ou ethniques qui constituent en même temps des groupements politiques rivaux.

Les groupements religieux sont :

1° Les musulmans sunnites, de beaucoup les plus nombreux, près de 1.500.000 (1) en Syrie sous mandat français, soit plus de la moitié de la population. Ils sont répandus dans toute la Syrie à l'exception du Liban.

2° Les Catholiques, au nombre de 430.000, comprennent tous les rites unis à Rome : Latins, Maronites, Syriaques, Arméniens et Syriens-Catholiques. Les plus nombreux sont les Maronites (300.000) ; réfugiés depuis l'invasion arabe dans le Liban ils s'y sont rendus peu à peu, à peu près indépendants, et sont très jaloux de leur autonomie. Toutes ces communautés se trouvaient

---

(1) Les chiffres que nous donnons ci-dessus sont empruntés à : « La Syrie et le Liban en 1922 » et ils ne s'entendent que pour la Syrie sous mandat français.

sous le protectorat religieux de la France.

3° Les Orthodoxes (270.000), auxquels il convient de rattacher les protestants, comprennent les Grecs Orthodoxes (225.000), les Arméniens-Grégoriens, les Jacobites et les Chaldéens-Nestoriens. Les Grecs-Orthodoxes étaient sous le protectorat religieux de la Russie. Les protestants, rattachés aux œuvres anglaises et américaines, sont au nombre d'environ 7.000.

4° Les Juifs (35.000) ne se trouvent guère que dans les villes. Dans les villes chacune de ces communautés vit dans un quartier spécial (1).

A côté de ce premier groupe qui comprend les communautés essentiellement syriennes vivant côte à côte dans les mêmes régions et surtout dans les mêmes villes (à l'exception des Maronites qui sont presque tous concentrés dans le Liban et sur la côte libanaise), il convient de faire une place à part pour certaines communautés ethniques qui sont toujours restées étroitement groupées et fermées à toute fusion avec leurs voisins. Ce sont les Chiites, les Ansarieh, les Druzes et les Bédouins.

1° Les Chiites ou Métoualis (100.000) d'origine persane, pratiquent la forme persane de l'islamisme. Ils habitent une partie de la Bekaa et la région côtière autour de Tyr et de Saida.

2° Les Ansarieh (350.000) encore très primitifs ont des croyances et des coutumes très spéciales ; ils forment un groupe compact dans le Djebel Ansarieh où ils ont longtemps échappé à la domination turque.

3° Les Druzes (85.000) constituent une secte musulmane qui est une sorte de vaste confrérie. Ils sont groupés dans la partie

(1) Les chiffres donnés par différents auteurs pour l'ensemble de la Syrie et de la Palestine avant la guerre sont tellement contradictoires que nous préférons ne pas les publier.

sud-est du Liban, le sud de la Bekaa, l'Hermon et surtout dans la partie du Hauran qui porte pour cela le nom de Djebel-Druze.

4° Les Bédouins, arabes nomades qui parcourent le désert de Syrie et toute la région des steppes de la Syrie intérieure, sont les seuls qui n'aient pas trouvé dans un rite religieux un drapeau de ralliement. Leurs mœurs, leurs coutumes, spéciales aux populations nomades des pays désertiques, suffisent à empêcher leur fusion avec les populations sédentaires. Les tentatives faites par les Turcs pour les fixer au sol sont presque toujours demeurées sans résultat. Les Bédouins sont musulmans sunnites mais peu pratiquants.

La multiplicité des communautés religieuses n'est peut-être pas ce qu'il y a de plus frappant comme opposition entre les divers éléments de la population Syrienne. En Syrie on rencontre, suivant les communautés, suivant les régions, tous les degrés de civilisation, depuis la civilisation européenne jusqu'au nomadisme et à la vie de tribu des plus primitives.

Sur la côte, au contact des voyageurs Européens et surtout grâce à l'extension de la culture européenne donnée dans les écoles religieuses à une population en grande partie chrétienne, tournée vers l'Occident par opposition systématique à tout ce qui est arabe et musulman, les habitants vivent presque à l'européenne et prennent les Européens comme modèles.

Il en est de même en partie des villes de l'intérieur, plus particulièrement Damas et surtout Alep où, surtout chez les communautés chrétiennes, l'influence occidentale tend peu à peu à l'emporter sur les coutumes imposées jadis par les conquérants Arabes.

Par contre les campagnes Syriennes sont encore sous le régime de la féodalité. Le paysan, miséreux, routinier et complète-

ment illettré, vivant dans des huttes grossières et malsaines, est lié à la glèbe dont il ne retire que le strict nécessaire pour faire vivre misérablement sa famille. Le propriétaire, véritable seigneur féodal dans certaines régions où on lui donne même de véritables titres de noblesse (Bey dans l'Akkar, Agha dans l'Amouk) tient le paysan sous sa domination en lui avançant de l'argent, ce qui lui permet de réduire la part de ce dernier à la portion congrue. A quelques exceptions près le gros propriétaire qui vit à la campagne n'est guère plus instruit que ses paysans et ne sait la plupart du temps ni lire ni écrire.

Les bourgeoisies Musulmane et Chrétienne, ou Juive, des villes jouent également leur rôle dans ce régime féodal des campagnes. Les riches Musulmans sont en général de gros propriétaires fonciers. Quant à la bourgeoisie Chrétienne et Juive elle tire la plus grande partie de ses revenus « du commerce de banque », lequel consiste à prêter de l'argent à très gros intérêt soit au propriétaire Musulman soit au paysan en attendant la récolte.

Si les artisans et les boutiquiers des villes constituent une classe moyenne relativement instruite et aisée quoique vivant généralement au jour le jour, la grande tare des villes Syriennes est la constitution d'un prolétariat excessivement nombreux, complètement illettré, sans travail régulier, vivant le plus souvent de presque rien et s'entassant dans de misérables taudis.

Les Druses ont des coutumes patriarcales auxquelles ils sont très fidèles, au point que les Turcs n'ont jamais réussi à les soumettre à leur législation.

Il en de même des Chiites, qui ont également des coutumes assez primitives. Quant aux Ansarieh ils ne sont guère plus évolués que les populations du centre Africain.

Enfin les Bedouins, comme tous les nomades, continuent à

obéir à des coutumes millénaires et immuables. Pasteurs et pillards ils vivent des produits de leurs bestiaux et de leur vente ainsi que des razzias qu'ils font d'ailleurs plutôt pour se distraire et par goût de l'aventure que pour en tirer profit.

*
* *

Toutes ces populations étaient depuis plusieurs années sous la domination d'une même puissance, la Turquie. Quelle a été la politique de la Porte dans ces régions ? Comment a-t-elle pu réussir à maintenir tous ces éléments disparates sous son autorité ? Que valait cette administration ?

La Turquie, puissance Musulmane, a laissé à la Syrie le caractère d'un territoire Musulman. D'après les jurisconsultes de l'Islam toute terre conquise par des Musulmans devient terre Musulmane et la loi de l'Islam doit y être appliquée. « L'Islam, a dit Renan, qui a créé un empire immense, a détruit toute nationalité chez les peuples qu'il a subjugés et ne leur laisse plus d'autre patrie que leur mosquée et leur Zaonïa ». Il n'est pas seulement une religion, mais aussi une société ; une différence absolue de mœurs, d'idées et de croyances, séparent les musulmans des chrétiens. La législation musulmane se lie d'une manière intime aux idées religieuses en sorte que quiconque est hors de la religion est hors de la Société Musulmane ».

Les principes islamiques ont été rigoureusement appliqués par les Turcs à la suite des Arabes. Ne jugeant pas à proops de chasser du pays les chrétiens ou de les forcer à se convertir à l'islamisme ils ont délégué aux chefs des communautés chrétiennes une partie de leur souveraineté, et les décisions prises par eux dans la limite de cette souveraineté avaient force de loi et étaient exécutoires comme celles des fonctionnaires locaux.

Chaque rite religieux avait ainsi été constitué en administration semi-autonome au sein de l'Empire ottoman pour tout ce qui concernait le statut personnel. Toutefois, la terre, appartenant à la communauté musulmane, aucune délégation ne pouvait être accordée par le souverain en matière de statut réel.

Ces privilèges des chefs religieux étaint rarement violés par les autorités turques ; en effet la Turquie avait reconnu à certaines puissances européennes le droit de protéger les communautés chrétiennes. La France la première se fit reconnaître, dès le Moyen-Age, le protectorat religieux sur tous les chrétiens d'Orient ; dans les siècles suivants d'autres nations ont obtenu de la faiblesse grandissante de la Porte des concessions analogues ; la Russie le droit de protéger les orthodoxes, l'Angleterre les Arméniens protestants (elle protégeait aussi officieusement les Druzes). Chacune de ces puissances ne manquait pas d'intervenir chaque fois que les privilèges de ses protégés étaient méconnus par l'administration ottomane.

Les communautés chrétiennes, dans ce pays où les querelles religieuses ont toujours été à la base de toute politique, se sentaient beaucoup plus en communion d'idées avec les nations qui les protégeaient, lesquelles pratiquaient la même religion et ne leur voulaient que du bien. Il est donc tout naturel qu'après la défaite turque en 1918, elles aient demandé l'occupation de leur pays par une puissance européenne qui relèverait leur situation au niveau de celle des Musulmans, alors que sous le régime turc elles étaient en réalité des parias dans leur propre pays.

Mais les Chrétiens (surtout si l'on fait une place à part pour le Liban qui jouissait déjà d'une véritable autonomie) sont l'infime minorité.

Quant aux Musulmans ils n'ont jamais songé à protester contre la domination turque. Celle-ci était pour eux toute naturelle,

le Khalife est en droit musulman le chef religieux et politique de toute la communauté musulmane. Les Musulmans de Syrie et de Palestine considéraient et considèrent encore la domination turque comme la seule légitime, tant que le Khalifat sera entre les mains d'un sultan turc ; et c'est là surtout, beaucoup plus que l'habileté de leur politique, le secret de la puissance des Turcs dans ce pays : la grosse majorité des habitants les considéraient comme leurs compatriotes.

Une administration et une législation rigide, à l'européenne, auraient nécessairement échoué. Les Turcs ont réussi à établir une organisation extrêmement souple. Au point de vue administratif toute autonomie résultant des coutumes locales était respectée, toutes les communautés groupées dans une même région et qui veillaient jalousement au maintien de leurs coutumes administratives, continuaient à rester administrées par leurs chefs naturels ; les fonctionnaires turcs se bornaient à leur réclamer le paiement de l'impôt et le maintien de l'ordre sur le territoire occupé par elles.

C'est dans la législation que la politique ottomane a fait preuve de la plus grande souplesse. Il existe en Turquie deux législations, la loi Chérié (loi religieuse), immuable, que les législateurs n'ont même pas le droit d'interpréter, et qu'ils ne doivent pas violer dans leurs règlements ; et la législation ottomane proprement dite. Cette dernière qui s'est efforcée d'empiéter par toutes sortes d'artifices juridiques sur le domaine de la loi Chérié, si elle est incomplète par suite de l'impossibilité de réglementer certaines matières réservées à la loi religieuse, est une législation moderne, mise à jour sous la direction de juristes européens, surtout Français, et peut figurer honorablement à côté des législations occidentales.

Mais la législation n'est pas une œuvre purement théorique ; elle doit se fonder sur les mœurs, le degré d'évolution et la mentalité des populations qu'elle régit. Cette législation moderne, le gouvernement turc ne l'a pas étendue à tout l'Empire. Chaque loi, après avoir été promulguée est appliquée successivement peu à peu à toutes les provinces auxquelles elle est susceptible de s'appliquer. D'ailleurs, les gouverneurs de province jouissent d'une très grande latitude pour l'application et même l'interprétation des lois. Quelques-unes sont appliquées dans les villes et ne le sont pas dansles campagnes. C'est qu'en effet dans les campagnes, surtout chez les Bédouins, les Druzes, les Ansarieh et dans toutes les communautés encore peu évoluées ou cristallisées dans une civilisation encore primitive, c'est la coutume qui fait loi ; elle est connue minutieusement de tous, alors que la loi écrite est généralement incompréhensible pour la plupart ; la loi y était inapplicable et y était en fait inappliquée dans tous les cas où ses prescriptions entraient en concurrence avec celles de la coutume.

En 1914, la Syrie et la Palestine vivaient en paix. On a dit qu'elles ne prospéraient pas, qu'elles végétaient par la faute de l'administration turque, c'est ce que nous aurons à examiner plus loin. Au cours des siècles elle avait été le théâtre de luttes sanglantes entre groupements, luttes dont les chrétiens, moins nombreux, faisaient généralement les frais. Le massacre des chrétiens du Liban en 1860 est resté toujours vivace dans la mémoire de leurs descendants. Ces massacres étaient généralement un prétexte d'intervention pour les puissances protectrices qui ne manquaient pas d'en profiter pour faire des représentations à la Porte et lui imposer de nouvelles concessions en leur faveur.

Les populations syriennes n'étaient donc reliées entre elles

que par un lien, le lien politique et administratif. Ells dépendaient toutes de l'Empire ottoman. Le gouvernement turc, en effet, après s'être taillé par la conquête un immense empire qu'il a peu à peu reperdu, n'a pas colonisé, au sens où nous entendons ce mot, les pays conquis ; il n'a pas été arrêté par cette considération que certaines populations de l'Empire étaient encore très primitives et réclamaient une administration plus étroite ; il a étendu la constitution de la Turquie à tout l'Empire qu'il a divisé en vilayets (provinces), sandjaks (départements), cazas (cantons) et mudiries (communes ou groupements de plusieurs villages). Les habitants de l'Empire étaient tous des sujets ottomans et avaient en principe les mêmes droits que les Turcs d'origine. Comme les Turcs, ils pouvaient être admis à occuper un rang élevé dans l'administration, les chrétiens comme les musulmans. Il est évident que les autorités de Constantinople n'usaient en fait de ce libéralisme que jusqu'à un certain point, et réservaient d'une façon générale aux Turcs d'origine la nomination aux postes les plus élevés de l'administration, les autres étant très facilement confiés à des sujets appartenant à une autre race.

Les territoires actuellement sous mandat étaient divisés en trois vilayets (provinces) : Alep, Beyrouth et Damas et trois sandjaks autonomes : Jérusalem, Der Ey Zor et Mossoul et une province autonome, le Liban.

Chaque vilayet était administré par un gouverneur, assisté par un adjoint, un directeur des finances, un secrétaire général, un directeur des travaux publics, un directeur du cadastre, un directeur des forêts, un directeur des mines, un chef de la police et un officier commandant la gendarmerie. Le Liban était administré par un mutessarif Chrétien doté de vrais pouvoirs de chef d'Etat.

Les fonctionnaires Turcs étaient entourés par tous de respect et de vénération. L'administration turque était très tolérante et respectée. Les autorités religieuses chrétiennes de Syrie qui ne les aiment pas n'ont pas manqué plusieurs fois de rappeler leurs anciens privilèges aux autorités mandataires bien embarrassées devant cette indépendance et ce pouvoir laissés par les autorités turques aux chefs des communautés religieuses chrétiennes.

On reproche beaucoup aux Turcs d'avoir opprimé les populations syriennes. Ce sont là des affirmations sans fondement ; partout où un gouvernement s'est montré despotique il s'est heurté à des résistances locales ; pour faire une politique d'oppression, il faut avant tout être fort. Or, ce n'était pas le cas du gouvernement de Constantinople qui, depuis 1820, a assisté impuissant au démembrement de son empire par la scission de la plus grande partie de son territoire.

Si le Syrien avait été opprimé, il se serait révolté, or il ne l'a jamais fait. C'est d'ailleurs un trait frappant de l'histoire de la Syrie que depuis deux mille ans elle a subi successivement de nombreuses dominations étrangères, toutes plus ou moins chancelantes que la moindre émeute eut fait effondrer ; or, jamais les Syriens n'ont fait un geste pour se libérer.

Si donc la Turquie « agonisante » réussissait malgré sa faiblesse à conserver sous son administration les territoires qu'elle avait jadis conquis par les armes, c'est que les populations de ces territoires n'avaient pas à se plaindre de cette administration et qu'elle était merveilleusement adaptée à la situation.

Le principal reproche que l'on ait adressé aux Turcs est dans le domaine économique. Le Turc n'a jamais su administrer, dit-

(1) L'organisation du mandat français en Syrie (R. des Deux Mondes, déc. 1922).

on (1). On a beaucoup trop dit depuis la guerre que les Turcs laissaient improductives les « merveilleuses richesses » du Levant. Il appartient en effet à un gouvernement de travailler dans la mesure de ses moyens à développer les ressources de son pays.

Bien qu'on ait généralement tendance à exagérer le rôle de l'Etat dans le développement économique d'un pays, nous admettons volontiers qu'il ait, dans une certaine mesure, les moyens de le faciliter. Mais il ne peut s'y intéresser qu'indirectement en facilitant le développement de grandes entreprises, de grands travaux, lesquels sont l'amorce de l'industrie et du commerce. Or, qu'a fait le gouvernement turc ? Il a favorisé dans le Levant l'apport des capitaux étrangers et la création de lignes de chemin de fer, de routes, lignes de tramway, électricité, etc... allant jusqu'à donner certains revenus d'Etat en garantie pour allécher les capitalistes. Ce que les détracteurs de l'administration turque ne se sont jamais demandé c'est pourquoi celle-ci n'a pas favorisé le développement de sociétés indigènes. La raison, la voici : les Syriens trouvant dans l'usure qui est la plaie de ce pays un placement autrement rémunérateur et autrement sûr que dans les Sociétés capitalistes, les Syriens qui n'ont pas et ne peuvent avoir de sentiment national et chez lesquel le souci de l'intérêt général ne saurait s'étendre au-delà de la famille et tout au plus de la communauté, se sont toujours désintéressés du développement de leur pays.

La souveraineté turque avait pour le Levant deux gros avantages : elle permettait d'attirer des capitaux étrangers dans le pays, l'Etat turc étant susceptible de donner des garanties suffi-

(1) L'organisation du mandat français en Syrie (R. des Deux Mondes, déc. 1922).

samment solides ; mais surtout l'Empire ottoman formait un ensemble économique de nature à assurer le développement économique de chaque province. Si nous nous plaçons au seul point de vue de la Syrie nous constatons qu'elle vivait surtout du commerce de transit entre l'Europe d'une part, la Turquie, la Mésopotamie et la Palestine de l'autre. Cette situation privilégiée dans l'Empire lui permettait de vivre surtout de ce commerce et de développer son industrie de la soie pour laquelle avait des débouchés assurés dans les provinces voisines.

On a aussi quelquefois reproché à la Turquie de ne pas favoriser l'instruction. Ce reproche est sans fondement. Il existait en 1914 en Syrie un nombre très suffisant d'écoles officielles. D'autre part le gouvernement négligeait si peu l'instruction que, faisant preuve d'un rare libéralisme, il favorisait volontiers la création et l'extension d'écoles européennes sur son propre territoire.

C'est ainsi que la France, les religieux français en particulier, avaient fait un très gros effort pour la création d'écoles françaises en Orient. A la veille de la guerre, le Français était étudié en Syrie par 40.000 élèves dans des écoles dirigées en majorité par des Français (1). Le Français est devenu la langue internationale de l'Orient et est même couramment parlé par l'élite du pays.

Il s'est ainsi formé au contact des écoles européennes et surtout françaises une élite à culture européenne. Cette élite dont une bonne partie venait achever ses études en France, était composée surtout de chrétiens. Imbus au contact de la civilisation française d'idées avancées, ils étaient tenus en général à l'écart de l'administration. Aussi beaucoup d'entre eux allaient-ils chercher en Egypte soit dans l'administration, soit dans le commerce

---

(1) Rev. des Deux Mondes, déc. 1922 : L'organisation du Mandat Français en Syrie.

un avenir que ne pouvait leur assurer leur pays. C'est en Egypte probablement que, au contact du mouvement d'indépendance ils ont nourri l'ambition de libérer la Syrie. Quoiqu'il en soit, à la veille de la guerre, la puissance de la Turquie s'affaiblissant chaque jour, tous les Syriens s'attendaient au partage de l'empire ottoman entre les grandes Puissances. La domination turque s'effritait ; quel serait son successeur : l'Angleterre, la France ou l'Allemagne.

La déchéance de la Turquie pour l'administration de la Syrie et de la Palestine était inévitable non pas parce que les populations qu'elle administrait souffraient de sa domination, mais parce qu'elle était faible militairement, politiquement vis-à-vis des puissances européennes ; or pour tout oriental la faiblesse est la plus grande tare pour un Etat comme pour un individu. La Turquie était méprisée par une partie de ses sujets pour sa faiblesse ; aussi ceux-ci ont-ils accueilli volontiers l'occupation de leur pays par les puissances mandataires parce qu'elles arrivaient en vainqueurs et qu'elles étaient fortes.

Cela est tellement exact que du jour où les Nationalistes Turcs se sont insurgés contre les Alliés, ils ont peu à peu regagné la confiance de leurs anciens sujets et la victoire turque sur les Grecs a été saluée en Syrie et en Palestine comme une victoire musulmane. Il est à craindre qu'à leurs yeux les Turcs ne soient de nouveau jugés dignes de les gouverner et cette transformation dans les idées des Syriens semble bien être en train de s'opérer.

La Syrie-Palestine est donc une mosaïque de communautés, en général de même race, mais où les querelles religieuses et autres ont depuis longtemps creusé entre elles un fossé de haine et de jalousie et effacé pour longtemps tout sentiment national.

Depuis la guerre à la suite de la proclamation de l'autonomie

de ces deux territoires, pour les besoins de propagandes intéressées, il a été question de patrie syrienne, de patrie palestinienne, il a surtout été question de patrie arabe. Les pages qui précèdent suffisent à montrer que la notion de patrie syrienne ne correspond à rien de réel, qu'il n'y a pas et qu'il ne saurait y avoir une patrie syrienne ou palestrienne ; les Syriens et les Palestiniens eux-mêmes ne cherchent pas à se leurrer par l'emploi de cette expression. Si le mot Patrie est prononcé par eux, il a un sens tout différent, qui ne correspond qu'en partie à celui que nous lui donnons, nous Français, nous Européens. Pour les Syriens de Syrie, de Palestine, la Patrie c'est l'ensemble des territoires syriens ou même l'ensemble des pays arabes ou plutôt des pays où est parlé la langue arabe. Cette idée de Patrie arabe a été lancée pour les besoins d'une propagande étrangère, de la propagande britannique et les éléments Syriens ou Palestiniens qui s'y laissent prendre, ne voient dans cette union projetée des pays de langue arabe qu'une nouvelle organisation de l'Orient qui servirait davantage leurs intérêts que l'organisation actuelle, et parce que dans la carence de la domination turque, c'est le seul groupement qui leur permette de former un Etat étendu et susceptible de prospérer.

CHAPITRE III

L'organisation du Mandat Français en en Syrie

La France en acceptant le mandat sur la Syrie s'est engagée à en faire un Etat autonome viable. Sa tâche est à la fois morale et matérielle :

1° Morale ; elle doit faire de la Syrie une nation en apaisant les haines qui divisent les différentes communautés et en faisant naître dans les esprits et dans les cœurs l'idée de patrie, le sentiment national ou tout au moins le sens d'une certaine solidarité nationale.

2° Matérielle, en stabilisant et en développant rationnellement le régime économique du pays de façon à ce qu'il puisse vivre de ses propres ressources et de son travail et intensifier sa production et son commerce par une exploitation rationnelle de ses richesses.

Or, la Syrie, dans les limites auxquelles elle se trouve actuellement réduite, est un territoire sans aucune unité géographique ou ethnique, une sorte d'agglomération de régions naturelles, de races et de religions qui n'ont entre elles que des relations de voisinage, d'accoutumance et de langage (l'arabe) mais sans aucun lien entre elles. Comme nous l'avons exposé plus haut, le partage de la Syrie tel qu'il a été effectué entre les mandats français et britannique contrarie les affinités naturelles du pays, lesquelles sont orientées dans le sens nord-sud. La séparation entre les parties nord et sud met dans chaque lot des populations de

mœurs, de culture et de civilisation différente, ce qui pose le délicat problème de former un ou plusieurs Etats viables avec des éléments hétérogènes et sur un territoire de très petite étendue.

La mission confiée à la France se trouvait donc extrêmement complexe et délicate, car le sentiment de la solidarité nationale, la richesse et le développement économique ne sont pas fonction d'une bonne ou mauvaise politique mais seulement de l'histoire, de la race, de la mentalité des habitants, de leur degré d'évolution, des coutumes locales, de la nature du pays, etc... La meilleure des politiques ne peut en ces deux matières exercer qu'une action à peu près insignifiante.

Comment a été conçu et organisé le mandat français ? Il l'a été sous la forme de deux organismes nettement distincts : l'administration locale d'une part, de l'autre l'administration mandataire superposée à la première.

Organisation locale

Il serait complètement inexact de croire qu'à l'arrivée des troupes françaises en Syrie, à la suite du départ des fonctionnaires turcs il y avait toute une administration à créer. L'administration organisée par les Turcs, maintenue sous le régime fayçalien, a été conservée à peu près intégralement par nous.

Sous le régime turc la Syrie actuelle était divisée en trois vilayets (provinces) : Beyrouth, Damas et Alep, et un muténarifat autonome le Mont-Liban, lequel jouissait d'une organisation particulière garantie par l'Angleterre et la France en 1860. Chaque Vilayet était divisé en sandjaks (départements), cazas (arrondissements), mudiriehs (cantons) et nahies (communes ou groupe de plusieurs villages).

A la tête du vilayet se trouvait un vali (gouverneur) ; à la tête du sanjak, un mutessarif (préfet) ; à la tête du caza, un caïmakam (sous-préfet) ; à la tête du mudirieh et du nahie, un mudir. Quant aux villages ils étaient sous l'administration coutumière et paternelle de sheiks ou moukhtars quelquefois élus par les habitants, mais le plus souvent la fonction était héréditaire dans une famille.

Il a été touché aussi peu que possible à cette organisation. Les circonscriptions inférieures sont restées à peu près intactes. Les provinces ont été transformées en Etats autonomes, celle d'Alep est devenue l'Etat d'Alep, celle de Damas l'Etat de Damas. Les seules modifications apportées ont été imposées par la situation nouvelle du pays due au tracé de nouvelles frontières et à l'application du mandat.

La province de Beyrouth a été supprimée pour permettre la création d'un Etat chrétien du Grand-Liban. Deux communautés à la fois ethniques et religieuses, les Druzes et les Alaouites, dont les membres vivent groupés dans la même région, les premiers dans le Djebel Druze, les autres dans le massif des Ansarieh ont également été constituées l'une en Etat autonome, l'autre en territoire autonome administré directement par les autorités françaises.

En fait le Mont-Liban, le Djebel-Druze et le territoire des Alaouites jouissaient déjà sous l'empire ottoman d'une situation spéciale et la France n'a fait en l'occurence que consacrer des situations de fait auxquelles il lui eut été bien difficile de mettre fin.

Pour le Liban elle s'est trouvée en présence de droits acquis consacrés par des traités qu'elle avait elle-même signés.

Les Maronites, communauté chrétienne qui constitue la

grosse majorité de la population libanaise, étaient depuis les Croisades en relations d'amitié avec la France et s'étaient placés sous la protection de nos consuls. En 1860, à la suite d'un massacre de chrétiens et particulièrement de Maronites par des bandes musulmanes, un corps expéditionnaire franco-anglais fut envoyé sur les lieux et un protocole fut signé par la Porte par lequel elle s'engageait, sous la garantie de ces deux puissances, à organiser le Mont-Liban en province autonome.

Chargée d'apporter l'indépendance aux populations syriennes, la France était liée vis-à-vis des Libanais par les engagements de 1860 pris sous sa propre garantie. Dès les premiers jours de l'occupation française, ces derniers se sont aussitôt élevés contre tout projet qui aurait pour but non seulement de rattacher le Liban au reste de la Syrie pour former un seul Etat mais même de comprendre le Liban dans une fédération des Etats Syriens. Ils appuyaient leurs revendications d'abord sur leurs intérêts : libérés de la domination turque à laquelle ils reprochaient de ne pas les avoir suffisamment protégés contre leurs ennemis les « arabes » (1) ou plutôt les syriens musulmans, ils ne voulaient pas en acceptant une fédération libano-arabe, tomber de Charibde en Scylla. Ils possédaient d'ailleurs un argument beaucoup plus fort : l'accord de 1860, garantissant leur autonomie administrative, qu'il était bien difficile de violer. Enfin les Libanais sont en Syrie les meilleurs amis de la France ; ils sont « Français de cœur » comme ils se plaisent à le déclarer ; francophiles par goût, ils le sont aussi par intérêt : seule la présence de la France les empêchera d'être de nouveau persécutés par les musulmans. Plus cultivés, plus évolués, d'une mentalité plus

(1) Les Libanais, de même que les Turcs et les éléments non musulmans de la Syrie, désignent généralement les musulmans de la Syrie intérieure sous le nom d' « Arabes » en signe de mépris.

européenne que les Syriens, ils sont destinés à servir d'appui à l'influence française en Syrie et ont d'ailleurs besoin d'une organisation administrative plus libérale et plus perfectionnée : Chrétiens, ils veulent rompre avec les traditions administratives musulmanes et prétendent à s'organiser à l'européenne.

La France se devait donc, à la fois par intérêt, par politique et par nécessité, de constituer le Liban en Etat autonome. C'est ce qui a été fait. Mais comme le Liban est une montagne en grande partie aride, habitée par une population pauvre, comme d'autre part il importait de former un Etat chrétien, il a donc été constitué un Etat du Grand-Liban : on a annexé au Liban proprement dit toute la bande côtière avec les villes de Beyrouth (en majorité chrétienne), de Tripoli, Saïda et Tyr presqu'entièrement musulmanes. Comme le Liban manquait de terres fertiles, on a compris dans le nouvel Etat la plaine de la Bekaa qui relevait précédemment de Damas, et une partie de la plaine d'Akkar, habitées toutes les deux par des populations en majorité musulmanes.

La formation en Etats autonomes du Djebel Druze et du territoire des Alaouites s'inspire de considérations analogues. Ces deux régions, habitées chacune par une population de race et de religion spéciales, très attachées à leurs coutumes, jouissaient en fait sous le régime turc d'une véritable autonomie et elles se seraient toujours refusées à accepter la domination d'un gouvernement « arabe ». En proclamant l'autonomie de ces deux régions l'autorité mandataire n'a guère fait que la reconnaître officiellement. En ce qui concerne plus particulièrement les Druzes, elle avait intérêt à les ménager pour les détacher de l'influence anglaise, l'Angleterre ayant été jusqu'à présent leur protectrice officieuse. Quant aux Alaouites, où la population est

encore trop primitive, ils sont soumis au régime de l'administration directe par des fonctionnaires français.

Enfin le tracé de la frontière turco-syrienne, en plaçant Alexandrette en zone sous mandat français, a laissé en territoire syrien une région habitée en grosse majorité par des Turcs. Comme il eut été assez maladroit de soumettre des Turcs à un gouvernement « arabe », il a fallu organiser la région d'Alexandrette en sandjak autonome, où des garanties ont été données aux populations turques (fonctionnaires turcs, langue turque reconnue comme langue officielle).

Ce morcellement politique de la Syrie répondait d'ailleurs aux vues du Haut-Commissariat français, qui se proposait d'organiser le pays dans un esprit libéral et dans le but de préparer les populations à se gouverner elles-mêmes : « Un plan a été conçu et a commencé à se réaliser. Il vient d'être consacré par un statut provisoire d'où sortira le statut définitif... Ce statut provisoire, sur lequel l'autre doit se conformer, est entièrement inspiré par un principe qui a invariablement dominé toute la politique du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et au Liban : créer dans un esprit libéral et en préparant les populations à se gouverner des organismes indigènes capables de se suffire à eux-mêmes le jour où la tutelle à l'abri de laquelle ils se seront développés n'aura qu'à s'effacer devant la majorité du pupille : c'est dire que l'esprit du mandat a été appliqué avant la lettre » (1).

C'était certainement là la solution la plus ingénieuse au problème posé par la multiplicité des communautés ethniques et religieuses : la formation de petits Etats aussi cohérants que possible dans lesquels la diversité des races et surtout la diver-

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français : XXX, extrait de la Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1921.

sité des religions serait aussi réduite que possible. La nouvelle organisation instituée en 1920, comprenait :

un Etat Chrétien : le Grand-Liban ;

deux Etats musulmans : ceux d'Alep et de Damas ;

un Etat Druze ;

et un Etat Alaouite.

On pourrait se demander pourquoi il a été constitué deux Etats musulmans, alors qu'ils sont voisins et même limités l'un par l'autre. Cela tient à la rivalité qui a toujours été très vive entre Damas et Alep lesquelles refusaient avec la même énergie à dépendre d'une de l'autre ; d'autre part Alep, qui a sur son territoire un domaine d'Etat très étendu et de grande valeur voulait s'assurer la propriété exclusive de ces ressources.

Ce n'est d'ailleurs pas sans l'avoir fait précéder d'un examen approfondi de la situation que le Haut-Commissariat s'est décidé à constituer sur cette base le statut organique de la Syrie. Une enquête avait été préalablement menée dans le pays, par ordre du gouvernement français pendant les six premiers mois de 1921 pour étudier, « en recherchant autant que possible le sentiment populaire, l'organisation des Etats qui auraient à être dotés, en tenant compte des possibilités locales, d'institutions représentatives » et la possibilité d'organiser une fédération syrienne. L'enquête « n'a pas, à vrai dire, révélé une opinion publique consciente d'elle-même. Les masses sont encore complètement étrangères à l'idée de la vie publique. Les groupes peu nombreux des notables qui sont encore seuls à constituer le « pays politique », ont eux-mêmes manifesté, sauf de rares exceptions, un intérêt très relatif pour l'organisation générale du pays ; *mais ils se sont presque tous montrés favorables au développement de l'organi-*

sation des Etats que le Général Gouraud avait créés en 1920 » (1).

Dans l'organisation des divers Etats le Haut-Commissaire s'est appliqué à ne pas modifier brusquement l'organisation du pays et à en rester autant que possible aux grandes lignes de l'administration turque. « C'était le seul régime dont l'administration eut une certaine expérience, dans la mesure où les textes constitutionnels et administratifs ottomans, d'ordinaire fort bons en eux-mêmes, ont été réellement appliqués. Mais il fallait essayer de faire sortir les libertés syriennes d'une base dont la population avait quelque connaissance et quelque pratique » (1).

A la tête de chaque Etat se trouve un Gouverneur nommé par le Haut-Commissaire et chargé de la direction des affaires politiques et administratives. Ses attributions sont, dans les grandes lignes, les suivantes :

Il peut réquisitionner la force armée en vue de la sûreté de l'Etat. Il établit le budget del'Etat et le soumet à l'approbation du Haut-Commissaire ; il arrête les budgets locaux et soumet au Haut-Commissaire tous les projets concernant les impôts, taxes et monopoles à percevoir par l'Etat, les sandjaks et les municipalités ; il nomme les fonctionnaires de tous ordres et de tous rangs, sauf les chefs des Services Généraux de l'Etat et les mutessarifs, pour lesquels l'approbation du Haut-Commissaire est nécessaire.

Le Gouverneur est assisté de directeurs chargés des divers Services Généraux de l'Etat. Ces Services Généraux ou Directions sont :

1° Intérieur et Police ;

2° Finances ;

(1) Revue des Deux-Mondes : L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français ; XXX (1er déc. 1921).

3° Justice, Affaires immobilières, Waks ;

4° Travaux publics ;

5° Instruction publique ;

6° Services économiques (agriculture, commerce, industrie) ;

7° Santé, Hygiène et Assistance médicale.

Les chefs de ces Services relèvent directement du Gouverneur et lui soumettent toutes communications, projets et avis.

Auprès des organes du pouvoirs central est placé un Conseil qui prend le nom de « Commission administrative », entendue à titre consultatif et appelée à donner son avis sur les mesures d'ordre législatif, les règlements, l'établissement du budget, la création d'impôts nouveaux, de taxes ou de monopoles. Les membres, dont le nombre est variable suivant les Etats, sont nommés par le Haut-Commissaire sur la proposition du Gouverneur.

Il existe en outre un Conseil de Gouvernement auprès du Gouverneur de l'Etat d'Alep. Ce Conseil, composé du Gouverneur, des chefs des Services généraux, de chefs religieux, de deux notables pour chaque sandjak et des présidents des municipalités, se réunit une fois par an pour examiner le budget.

En ce qui concerne la représentation populaire, il est prévu la constitution dans les Etats de Damas et d'Alep d'une assemblée élue sous le nom de Conseil du Gouvernement. Ce Conseil du Gouvernement, qui sera créé dès que la situation permettra de procéder dans ces deux Etats à une consultation populaire, remplacera « avec des attiributions plus étendues, l'ancien Conseil général du vilayet. Celui-ci comptait une majorité de fonctionnaires et de chefs religieux. Cet élément sera maintenu dans les Conseils de Gouvernement, mais la majorité passera aux membres élus. L'élection de ceux-ci, qui seront au nombre de vingt pour chacun des Etats de Damas et d'Alep aura lieu sur les bases

suivantes : les électeurs du premier degré seront tous les hommes adultes qui payent à l'Etat un impôt direct si minime qu'il soit ; il y aura un représentant élu par 12.500 électeurs du premier degré, 500 de ceux-ci désignant un électeur du second degré. C'est un système calqué sur celui des élections à la Chambre des députés de Constantinople sous le régime de la Constitution de 1908, qui ne fut d'ailleurs pas libéralement appliquée...

« Le Conseil du Gouvernement devient une véritable assemblée d'Etat qui partage avec une Commission permanente, composée elle-même très largement de membres élus et chargés d'assister le Gouvernement pendant l'intervalle des sessions du Conseil, des attributions d'ordre législatif, alors que les fonctions de l'ancien Conseil du vilayet étaient, sauf en ce qui concerne certaines attributions de juridiction administrative, calquées sur celles de nos Conseils généraux » (1).

« Des réformes ont également été introduites dans les sandjaks et les « cazas » pour acheminer leur administration vers le régime démocratique. Le nombre des membres élus des Conseils de sandjak et de caza a été porté de quatre à huit et le mode d'élection a été rendu beaucoup plus libéral. Sous le régime ottoman l'expression de la volonté des électeurs était pour ainsi dire rigoureusement filtrée. Une réunion de la plupart des membres de droit des Conseils de sandjak et de caza (fonctionnaires et chefs religieux) présentait trois noms pour un membre à élire ; et un corps électoral composé des Moukhtars de villages, des membres des Conseils des anciens et du Conseil municipal du chef-lieu du caza maintenait deux des noms. Le Mutessarif choisissait ensuite l'élu entre les deux noms maintenus. Sous le régi-

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1922).

me nouveau les candidats pourront se présenter librement : leur éligibilité pour laquelle l'âge de trente ans et le payement de 300 piastres syriennes (1) d'impôts directs sont exigés, doit seulement être constatée par une Commission composée des membres de droit et de trois représentants de la municipalité du chef-lieu. Puis les électeurs du second degré au Conseil du Gouvernement de l'Etat procèdent librement à l'élection » (1).

Le Grand-Liban, dont l'ensemble de la population est plus évoluée, plus ouverte aux idées européennes et surtout plus dévouée aux intérêts français, méritait et attendait de nous une organisation plus libérale. Cette organisation spéciale, il l'a eue ; mais, par une anomalie curieuse, alors que les gouverneurs des autres Etats sont des Syriens nationaux de ces Etats, le gouverneur du Grand-Liban est un Français. Nous n'insisterons pas sur cette particularité, due incontestablement à des circonstances toutes spéciales et, croyons-nous, de nature essentiellement provisoire. Le Grand-Liban a été doté en 1922 d'un « Conseil Représentatif » élu par la population.

Ce Conseil, élu au suffrage universel à deux degrés, au scrutin de liste par rite religieux, a des attributions en matière budgétaire et législative.

Il vote le budget des dépenses et celui des recettes. Le budget des dépenses est divisé en deux catégories, les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives, les attributions du Conseil n'étant pas les mêmes dans les deux cas.

Les dépenses obligatoires sont irréductibles et peuvent seulement être augmentées par le Conseil. Elles comprennent : l'acquittement des dettes exigibles, y compris les dépenses des exer-

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (Ext. de la Revue des Deux-Mondes (1er déc. 1922).

cices clos, les dépenses résultant de l'application des arrêtés du Haut-Commissaire de la R. F. ; les dépenses d'administration générale et celles des services civils relevant actuellement de l'Etat ; les dépenses de gendarmerie, les dépenses de sûreté. Il est prévu la publication par arrêté, préalablement à leur inscription au budget de l'exercice 1923, d'un tableau donnant la nomenclature détaillée des dépenses obligatoires.

Les crédits pour les dépenses obligatoires qui ne seraient pas votés par le Conseil sont ouverts d'office au budget par un arrêté du Haut-Commissaire.

Quant aux dépenses facultatives, elles peuvent être soit élevées, soit réduites, soit supprimées par le Conseil.

En ce qui concerne les recettes, son approbation est nécessaire pour l'établissement et pour l'augmentation de tout impôt nouveau, sous la condition que l'équilibre du budget sera assuré.

En matière législative, il donne obligatoirement son avis sur les matières suivantes :

1° Etat des personnes ;

2° Capacité civile des personnes ;

3° Organisation des juridictions exclusivement locales ;

4° Création des infractions et établissement des peines ;

5° Création de rentes perpétuelles ;

6° Aliénation d'immeubles domaniaux ;

7° Modification des circonscriptions administratives.

Enfin il statue définitivement sur certaines matières d'ordre administratif concernant la voirie, les œuvres de bienfaisance, l'acceptation des dons et legs fait à l'Etat, etc... (1).

Pour être rendu exécutoire le budget ainsi que tout acte d'or-

---

(1) Journal Officiel du Haut-Command. de la R. F. en Syrie (février 1922).

dre législatif doit avoir été approuvé par le Haut-Commissaire.

Au point de vue financier chaque Etat a son budget particulier, à l'exception du Djebel-Druze qui est provisoirement rattaché en matière budgétaire à l'Etat de Damas. Jusqu'à présent, ces budgets n'ont pu être équilibrés qu'à l'aide d'une large subvention de la France. Le projet de budget du Haut-Commissariat pour 1923 prévoit la suppression de toute subvention aux budgets locaux, ceux-ci devant désormais se suffire à eux-mêmes.

Les excédents des dépenses des budgets sont comblés par prélèvement sur le budget général de la Syrie et du Liban institué pour l'année 1921 et transformé en 1922 en budget commun aux Etats de la Syrie et du Liban.

Le budget général, créé par arrêté du 26 janvier 1920 et qui n'a été exécuté que pour l'exercice 1921, comprenait les recettes et les dépenses des services communs suivants : douanes, postes et télégraphes, services quarantenaires, capitainerie des ports, justice, gendarmerie, sûreté générale, service de santé, instruction publique, agriculture et travaux publics. Les prévisions pour 1921 s'élevaient en recettes et en dépenses à 94.645.999 fr. L'excédent des recettes sur les dépenses, évalué à 32 millions, devait être réparti entre les différents Etats sous forme de subventions s'ajoutant à celles allouées sur les disponibilités du Haut-Commissariat.

Cette solution, si raisonnable qu'elle parut, souleva une très vive opposition dans la Commission administrative du Liban qui s'opposa à ce que le Liban soit soumis à une réglementation commune avec les autres Etats de Syrie autrement que par des accords d'Etat à Etat dans lesquels il ne ferait abandon de sa souveraineté que d'une manière strictement déterminée et limitée dans le temps.

Le Haut-Commissariat s'est incliné devant les représentations libanaises et en 1922 a remplacé le budget général par un système nouveau comprenant :

1° Un budget des recettes à répartir, alimenté exclusivement par les revenus gérés par le Haut-Commissariat (douanes, ports, services quarantenaires) et dont l'excédent sera versé à des comptes spéciaux particuliers à chacun des Etats :

2° D'autre part des budgets sur fonds de concours destinés à assurer les dépenses communes à plusieurs Etats et alimentés par des prélèvements consentis par ces mêmes Etats sur leurs comptes spéciaux.

Les prévisions du budget des recettes à répartir pour 1922, s'élevant à 81.514.000 francs, se répartissent ainsi :

RECETTES

Douanes	69.575.000
P. T. T.	10.812.000
Services quarantenaires	570.000
Capitainerie des ports	147.000
Recettes générales diverses	410.000
TOTAL	81.514.000

DEPENSES

Douanes	27.977.800
P. T. T.	11.342.000
Services quarantenaires	570.000
Capitainerie des ports	217.880
Reversements aux divers budgets et aux comptes spéciaux des Etats	41.406.320
TOTAL	81.514.000

Les recettes et dépenses du budget sur fonds de concours se répartissent de la façon suivante :

RECETTES ET DEPENSES

Institut antirabique	28.320
Immatriculation foncière	180.000
Sûreté générale	356.520
Agriculture	435.160
Total	1.000.000

Les budgets locaux sont alimentés par les impôts et les revenus dont le produit n'est ni concédé à la Dette Publique ottomane, ni affecté aux budgets annexes.

Au point de vue de leur destination les impôts peuvent donc être divisés en trois catégories :

La Dette ottomane possède le monopole du sel, perçoit les droits sur les spiritueux (30 % ad. val. pour les eaux-de-vie ; 15 % sur les vins et bières de fabrication locale ; taxe de 3 p. 75 par kilo pour les alcools importés titrant de 24 à 45 degrés, et la moitié de cette somme pour les alcools titrant moins de 24 degrés ; taxe sur les débits de boissons), les droits de timbre, les droits sur les pêcheries (20 %), les permis de pêche et de chasse, les peaux des animaux sauvages, la dîme des cocons et celle des céréales de plusieurs régions, les permis de vente du tabac étranger.

Elle possède également le monopole des tabacs qu'elle concède, moyennant une redevance annuelle, à la Régie co-intéressée des Tabacs.

Les prévisions des revenus concédés en Syrie et au Liban s'élèvent, pour l'exercice 1921-1922, à la somme de 45 millions de francs.

Le budget commun des recettes à répartir est alimenté, comme nous l'avons vu plus haut, par les revenus des douanes, des postes, des capitaineries des ports et des services quarantenaires.

Les budgets locaux perçoivent directement et à leur profit :

A. — IMPOTS DIRECTS :

1° Le *Whirgo*, impôt sur la propriété bâtie, évaluée d'après la valeur locative des immeubles (12 % pour les maisons d'habitation en pierre et 9 % pour les moulins, usines et constructions en bois).

2° L'*impôt sur les propriétés non bâties* : est assis sur la valeur locative en capital des terres de toutes natures au taux principal de 4 %, sauf pour les jardins et terres exceptes de la dime, qui payent 10 %.

3° La *Dime* : prélèvement en nature de 10 % plus une surtaxe de 2,50 % sur le produit des récoltes, les contribuables étant autorisés à s'acquitter en argent. Sont assujettis à la dime : les céréales, le coton, le sésame, le miel, les oranges, les olives, le riz.

4° Le *Temettu* : combinaison d'un impôt des patentes et d'un impôt sur les salaires, tantôt basé sur la valeur locative des boutiques (de 20 à 50 %), tantôt exprimé en droits fixes appliqués à certaines professions ; pour les salaires il est de 3 %.

5° L'*Aghnam* : perçu à des taux qui varient suivant les Etats sur les chameaux, les chevaux et mulets, les buffles, bœufs et vaches, les moutons et les chèvres, parfois sur les porcs.

B. — IMPOTS INDIRECTS :

1° *Taxes sur les véhicules* : était anciennement perçue au profit de certaines municipalités ; transformée en impôt d'Etat dans le Grand-Liban et à Damas, cette réforme doit être étendue aux autres Etats.

2° *Droits d'enregistrement* : a) *ventes et transferts* : 55 % sur les immeubles bâtis, 30 % sur les terrasses ; b) *hypothèques* : 5 % sur les immeubles bâtis, 2 ½ % sur les terrains ; c) *partages* : 4 % sur les valeurs partagées ; d) *mutations par décès* : de 1 ½ à 6 ½ %

suivant le degré de parenté. Dans l'ancienne province du Mont-Liban il n'est perçu de droits d'enregistrement qu'à l'occasion des mutations immobilières et à un tarif très réduit.

3° *Droits notariaux :* perçus par voie d'apposition de timbres.

4° *Droits judiciaires :* id.

5° *Timbres :* seul le droit de timbre dit du Hedjaz (destiné à l'origine à payer les dépenses de construction et d'exploitation du chemin de fer du Hedjaz), n'est pas concédé à la dette ottomane. En attendant que soit établi le nouveau régime de ce chemin de fer le produit du timbre est provisoirement abandonné aux budgets locaux.

6° *Impôt sur le sel et les tabacs* (affecté à la Dette publique ottomane) : n'est perçu au profit de l'Etat que dans l'ancienne province du Mont-Liban.

Situation spéciale des étrangers :

Sur tous les territoires détachés de l'Empire Ottoman, les étrangers continuent, jusqu'à ce qu'il soit établi un nouveau règlement, accepté par les puissances en la matière, à bénéficier des capitulations : au point de vue fiscal ils ne sont astreints au payement ni du temettu, ni de certains droits municipaux non acceptés par les puissances ; ils refusent également d'acquitter les augmentations d'impôts ordonnées depuis 1914 (1).

Les Etats sont actuellement encore les seuls organes en activité de l'organisation politique de la Syrie.

Bien qu'au cours de l'enquête menée en 1921 les populations syriennes, les notables eux-mêmes aient manifesté l'indifférence la plus complète en ce qui concerne les liens fédéraux qui pourraient unir les Etats, il entrait dans les vues politiques du Gouvernement français de créer une Fédération des Etats Syriens

(1) La Syrie et le Lyban en 1922.

pour le règlement des questions d'intérêt commun entre les Etats.

Deux Etats se refusent à admettre le principe d'une fédération. Il a fallu s'incliner devant leur refus parce que nous étions liés par des engagements : le Grand-Liban et l'Etat Druze. Le Grand-Liban se réclamait des accords de 1860 concernant le Mont-Liban. Quand aux Druzes du Djebel-Druze, ils n'ont accepté notre tutelle qu'en vertu d'un accord qui réserve expressément son indépendance vis-à-vis de la Fédération syrienne, dans laquelle il ne veut pas rentrer.

Le Général Gouraud a proclamé la Fédération des Etats Syriens (Alep, Damas et Alaouites) dans un discours programme prononcé à Damas le 20 juin et à Alep quelques jours plus tard.

Cette proclamation a été accueillie à Damas avec indifférence par les uns, avec hostilité par les autres. A Alep elle fut l'objet d'une répugnance visible : « elle ne provoqua guère que la crainte de voir le nord exploité par le sud, comme il se plaint de l'avoir été pendant l'aventure chérifienne » (1).

La seule concession que le Haut-Commissaire consentit à faire à l'opinion publique consista à donner à ce nouvel organisme une compétence des Etats et l'exception est celle de la Fédération. C'est à la fonction qu'il appartiendra de développer l'organe fédéral selon ce que conseilleront l'expérience et l'opinion publique qui pourront se manifester en Syrie ».

Aux termes du texte « portant organisation provisoire de la Fdération des Etats de Syrie », laquelle doit comprendre Damas, Alep et les Alaouites, la Fédération n'aura, sauf en ce qui concerne la législation qui doit manifestement être arrêtée en com-

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (extrait de la Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1922).

mun, que ce que les Etats voudront lui déléguer de leur souveraineté. Le budget fédéral commencera par n'avoir pas de recettes propres, mais se composera des prélèvements consentis à son profit par chacun des Etats fédérés sur la part qui reviendrait à ces Etats dans le produit des recettes douanières. Celles-ci seront versées à une caisse que gère le Haut-Commissariat, mais réservées aux Etats entre lesquels elles doivent être partagées au prorata de la population.

Deux directeurs fédéraux seront, au début, placés à côté du Haut-Commissaire ; l'un pour les Travaux publics qui étudiera les projets de travaux d'intérêt général et en contrôlera l'exécution (cette exécution devant en principe être assurée par les soins des Etats sur le territoire desquels ces travaux seront effectués), l'autre pour les Finances. Un Conseil fédéral, composé de délégués élus par les Conseils de Gouvernement des Etats, sera réuni. Pour ménager les particularismes, il est stipulé que le vote aura lieu par délégation et que le Conseil siégera alternativement à Damas et à Alep, son président devant être choisi dans la délégation de l'Etat où se tiendra la session. Le Conseil fédéral, qui doit d'abord être consultatif, comme les Conseils de Gouvernement des Etats, aura à connaître, sur l'initiative des Etats fédérés, de la législation qui devra leur être commune et à se prononcer sur les travaux publics ainsi que sur la création d'institutions et d'établissements d'intérêt commun. On vient de voir que les moyens financiers nécessaires à ces travaux et à ces institutions seront délégués par les Etats en vue de ces objets déterminés » (1).

La création de ce nouvel organisme, quelle que soit sa valeur

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (extrait de la Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1922).

comme instrument d'éducation politique, n'a pas résolu la question du règlement des affaires d'intérêt commun (législation en matière économique, tarifs de douane, relations postales, régies, travaux publics d'intérêt commun) avec les Etats non fédérés.

« La solution a été fournie par les objections mêmes que les Libanais ont opposées à toute idée de la Fédération de leur pays avec les Etats voisins... La Commission administrative (du Grand-Liban) déclara que toute la réglementation commune qui pouvait être nécessaire pour assurer l'unité économique et que les travaux et institutions publiques qui pourraient paraître d'intérêt commun, de même que les contributions qui pourraient être demandées pour ces travaux et institutions, devraient être décidés par des accords d'Etat à Etat, conclus sous la direction et l'arbitrage du Haut-Commissariat et dans lesquels le Liban ne ferait abandon de sa souveraineté que d'une manière strictement déterminée et limitée dans le temps.

« L'application d'un tel régime pouvant être assurée d'une manière pratique, le Haut-Commissariat accepta la suggestion libanaise et au nombre des textes organiques qui viennent de recevoir l'approbation du Gouvernement est un « arrêté provisoire relatif aux accords à intervenir, particulièrement en matière économique, soit sur l'initiative du Haut-Commissariat, soit à la demande des Etats ». Ce texte prévoit des accords entre la Fédération ou même un seul des Etats fédérés avec un Etat non fédéré. La procédure consistera dans la réunion d'une délégation de trois membres nommés par les gouvernements de chacune des parties en présence. « Ces délégations, dit l'arrêté, désignent une Commission chargée de l'étude de l'affaire, discutent en assemblée générale, puis se retirent par délégation pour délibérer sur

le projet. Le Haut-Commissaire constate l'accord de toutes les délégations et le sanctionne s'il y a lieu ».

« Si l'accord n'intervient pas au sujet de mesures nécessaires, soit pour assurer l'exécution d'obligations internationales ou la sécurité du pays, soit pour pourvoir aux besoins essentiels d'un des Etats intéressés, *le Haut-Commissaire peut décider. En l'absence de tout organe politique commun, ce sont les services du Haut-Commissariat qui doivent assurer les accords conclus en dehors de la Fédération.* Les fonds nécessaires à leur exécution seront prélevés sur la part des recettes douanières attribuées aux Etats contractants ».

Telle est en résumé l'organisation locale de la Syrie. Elle est éminemment souple ; on a poussé jusqu'au scrupule le respect de l'indépendance de chacun des Etats vis-à-vis des autres. L'autorité mandataire espère que la véritable Fédération de tous les Etats de Syrie et du Liban sortira de la multiplication de ces accords. « Sur ce terrain, comme à l'intérieur même de la Fédération, on réserve à la fonction de créer l'organe : le régime adopté n'impose rien mais n'empêche rien et se développera selon l'expérience et les vœux des populations sous notre mandat » (1).

Organisation mandataire

Alors que, pour les motifs exposés plus haut, il entrait dans les vues du Gouvernement français de morceler la Syrie en plusieurs petits Etats autonomes, l'organisation de l'autorité mandataire a été conçue suivant un plan inverse à celui qui a présidé à la création des gouvernements locaux.

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (extrait de la Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1922).

Il importait avant tout d'organiser un pouvoir central d'où partiraient toutes les décisions de l'autorité mandataire et qui assurerait l'unité de direction dans toutes les matières où elle serait jugée nécessaire dans l'ensemble des territoires sous mandat français. Ce pouvoir central est constitué par le Haut-Commissaire entouré de ses chefs de service, représentant le Gouvernement de la République Française.

La fonction du Haut-Commissariat peut être considérée comme triple.

Il a d'abord un rôle de direction, et à ce titre il a sa place au sommet de la hiérarchie dans l'organisation locale.

Il est le conseiller supérieur de tous les services locaux, les délégués et conseillers placés auprès de chaque gouvernement n'ayant pas de pouvoir propre si ce n'est ceux que le Haut-Commissaire veut bien leur confier.

A côté de ces fonctions de conseil et de direction le Haut-Commissaire se réserve de jouer le rôle de redresseur de torts. Des organes où dominera l'élément français seront chargés dans chaque Etat et au-dessus d'eux, auprès du Haut-Commissaire, de connaître des affaires de contentieux administratif et des abus de pouvoir ainsi que des contestations auxquelles les élections pourront donner lieu. De même les plaintes contre les fonctionnaires seront portées devant des tribunaux composés en majorité de magistrats français. Enfin, tandis que la Puissance mandataire, pour préparer les pays étrangers à renoncer à leurs tribunaux consulaires, crée dans la hiérarchie judicaire des Etats des juridictions à majorité française pour les causes étrangères, elle prépare, en organisant un recrutement meilleur des magistrats et un contrôle rigoureux de la justice, une transformation des tribunaux locaux.

Le Haut-Commissaire est secondé par un ensemble de services et de bureaux placés auprès de lui et sous ses ordres : la Haut-Commissariat.

Le Haut-Commissariat étend sa juridiction sur tout le territoire placé sous mandat français ; et il n'existe aucun organe correspondant dans l'organisation politique indigène. Il est actuellement composé comme suit :

Un Secrétaire général, assisté d'un Secrétaire général adjoint, d'un Chef de Cabinet, d'un bureau chargé des questions du personnel et d'un bureau administratif ;

Un Bureau Diplomatique ;

Un Bureau de la Presse et de la Propagande ;

Un Bureau des Renseignements politiques et militaires ;

Un Service d'Etudes législatives ;

Un Service des Etudes économiques ;

Un Service de la Justice ;

Un Service de l'Enseignement ;

Un Service de l'Agriculture ;

Des Services Fonciers (deux sections : immatriculation foncière et cadastre) ;

Un Service de l'Hygiène, de l'Assistance publique et des Œuvres sociales ;

Un Service de l'Archéologie et des Beaux-Arts ;

Une Direction des Finances ;

Une Direction des Travaux publics (1).

Cette organisation du Haut-Commissariat qui a été remaniée à plusieurs reprises et est encore actuellement en voie de modification, date du début de 1922. Jusqu'en 1922 le Haut-Commissariat ne comportait pas de Services : on estimait que les expres-

(1) La Syrie et le Liban en 1922.

sions de Direction, Service, évocatrices de l'idée d'administration directe ne devaient pas être employées là où il s'agissait uniquement de conseiller et de guider. Jusqu'en 1922 les fonctionnaires du Haut-Commissariat portaient le nom de conseillers (conseiller pour les Finances, conseiller pour les Travaux publics, etc.). Il était sans doute prévu que la direction de la totalité des affaires serait abandonnée soit aux Etats, soit plutôt au Gouvernement fédéral, alors à l'étude, lequel devait consacrer l'unité syrienne.

Ce Gouvernement fédéral, nous l'avons vu, n'a pu être créer : deux Etats sont en dehors de la Fédération ; d'autre part, l'arrêté qui constitue la Fédération syrienne est tellement timide, tellement respectueux de l'indépendance de chacun des Etats fédérés, les uns par rapport aux autres, qu'elle n'est en réalité qu'une ébauche, qu'un cadre dans lequel on espère voir la Fédération syrienne s'édifier d'elle-même peu à peu « selon l'expérience et les vœx des populations sous notre mandat ».

Le Haut-Commissaire s'est donc trouvé dans la nécessité d'assumer au moins provisoirement lui-même les fonctions de Gouvernement fédéral et de réorganiser ses services en conséquence. Les Conseillers du Haut-Commissariat sont devenus des Directeurs, des Chefs de Service, des Chefs de Bureau ou de Section suivant l'importance et l'ampleur qu'il convenait de donner au service qui leur était confié : « le Haut-Commissaire est le chef de l'exécutif de la Fédération et le contrôleur, l'exécuteur, et au besoin le promoteur des accords conclus entre celle-ci ou l'un de ses membres et les Etats qui n'y sont pas encore rentrés » (1).

Le Haut-Commissaire est représenté auprès de chaque Etat par un délégué lequel a sous ses ordres un certain nombre de

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (extrait de la Revue des Deux-Mondes du 1er déc. 1921).

conseillers techniques chargés d'assister les Directeurs des Services généraux, de tenir au courant leur chef de service du Haut-Commissariat et de veiller à l'exécution des décisions prises par ces derniers.

Le délégué du Haut-Commissaire dans chaque Etat détache à titre permanent dans certains sandjaks un conseiller administratif chargé de le renseigner sur la politique administrative de la circonscription et d'assister le mutéssarif dans l'administration du sandjak.

L'exposé de l'organisation mandataire serait incomplet si nous ne cherchions à dégager de cette organisation les idées maîtresses de l'autorité mandataire, celles qui sont à la base de la conception du mandat.

La création des deux directions des Finances et des Travaux publics montre que c'est sur ces deux points que le Haut-Commissariat se propose d'exercer plus particulièrement son activité.

Le Directeur des Finances est chargé :

1° D'élaborer le budget du Haut-Commissariat ainsi que les budgets dont le Haut-Commissariat a la gestion (budget des recettes à répartir et budget sur fonds de concours) et de veiller à leur exécution ;

2° De faciliter par l'intermédiaire des conseillers l'élaboration des budgets des différents Etats et de veiller à leur exécution ;

3° D'instruire les propositions et demandes d'emprunts généraux, locaux et municipaux, et de suivre toutes opérations de crédit et de trésorerie ;

4° D'élaborer les propositions relatives au régime monétaire, à celui des établissements de crédit et à la réglementation des changes.

Le Directeur des Finances a sous ses ordres les Services des

douanes, des postes et télégraphes des Etats de Syrie et du Liban, des Domaines et des Contributions indirectes.

Mais la principale attribution du Directeur des Finances est l'élaboration et l'exécution du budget du Haut-Commissariat. Ce budget est alimenté par une subvention du budget français (chapitre G du Ministère des Affaires étrangères). Les dépenses comprennent :

1re Section : les frais d'administration du Service central du Haut-Commissariat ;

2e Section : les frais d'administration des Délégations du Haut-Commissariat ;

3e Section : les frais du Service des Renseignements et de Propagande ;

4e Section : les frais nécessités par les œuvres d'assistance et d'enseignement.

En 1920, le budget qui était de 185 millions est passé en 1921 à 120 millions et en 1922 à 50 millions de francs. Pour 1923 il est prévu seulement la somme de 23 millions.

Les dépenses du mandat doivent être remboursées par la suite par les Etats syriens dès que les circonstances le permettront. Aussi est-il prudent de ne pas laisser grossir la dette qui pourrait devenir lourde et de faire contribuer immédiatement, dans la mesure de leurs moyens les Etats Syriens et le Liban aux frais du mandat. Le Haut-Commissariat s'est donc employé à réduire peu a peu les subventions accordées aux divers budgets locaux ; pour 1923 il est question d'imposer aux Etats les frais des dettes techniques (finances, travaux publics, agriculture) et des tutelles administratives. Auprès des différentes autorités locales : le budget du Haut-Commissariat ne supporterait donc plus que les dépenses des délégués du Haut-Commissaire auprès du Gouver-

nement, conseillers du Gouvernement, conseillers judiciaires, conseillers pour la gendarmerie et la police.

Il a été également prévu l'imposition aux budgets locaux de certains services généraux contrôlés par nous :

Le Service de l'immatriculation foncière ;

La Direction générale des douanes ;

La Direction des Postes.

La Syrie et le Liban contribueront en 1923 aux dépenses du mandat pour la somme de plus de trois millions de francs soit environ le huitième des dépenses civiles nécessitées par le mandat.

A partir de 1923 les dépenses des œuvres françaises en Syrie, Liban, Palestine et Cilisie n'émargeront plus également au budget du Haut-Commissariat ; elles ont été portées au chapitre concernant les œuvres françaises à l'étranger dans le budget des Affaires Etrangères.

La Direction des Travaux publics est chargée d'arrêter et d'exécuter les projets de travaux d'intérêt général, d'étudier et de faciliter l'exécution des travaux des gouvernements locaux, d'instruire en collaboration avec la Direction des Finances et le Bureau des Etudes Economiques les demandes de concessions.

Le Service de l'Enseignement est destiné à continuer notre œuvre scolaire dans le Levant en y donnant encore plus d'extension à l'enseignement du français et aux études françaises.

En matière judiciaire le Haut-Commissariat se propose la réforme de la juridiction indigène et l'amélioration du recrutement de son personnel. Pour les étrangers il a été créé une juridiction des causes étrangères destinée à remplacer peu à peu les tribunaux consulaires au fur et à mesure des accords avec les Puissances intéressées.

La réforme de la législation a également été poursuivie activement. Une Commission réunie à Paris, a élaboré un projet de Code Pénal et un projet de Code de Procédure pénale. Un nouveau Code de Commerce doit aussi être mis en vigueur (1).

Telle est l'organisation du mandat français en Syrie : organisation double, gouvernements locaux d'un côté, administration mandataire de l'autre. D'un côté c'est la décentralisation, le morcellement poussé jusqu'aux plus extrêmes limites ; de l'autre la centralisation aux mains du Haut-Commissaire non seulement des pouvoirs du mandataire, mais aussi des pouvoirs du chef de la Fédération des Etats Syriens.

---

(1) La Syrie et le Liban en 1922.

DEUXIÈME PARTIE

La valeur de la politique du mandat A et de la solution adoptée pour la Syrie

---

CHAPITRE I

VALEUR DU MANDAT A EN LUI MÊME :

1° — Manque de méthode dans le choix de cette politique.

2° — Sa valeur comme système d'administration.

3° — Sa valeur comme contrôle supérieur de la Société des Nations.

Dans un remarquable ouvrage qui jouit d'un legitime succès dans les milieux coloniaux : « Un programme de Politique Coloniale », paru en 1919, M. Vignon, professeur à l'Ecole Coloniale, démontre que c'est dans une méthode scientifique, dans le principe déterministe que l'on doit chercher les directives pour l'administration des territoires coloniaux. M. Vignon part de ce principe que l'homme sur un point quelconque de la planète est une résultante, la résultante de trois forces primordiales : la race, le milieu, la société. « La race, le milieu, la société, dit-il, sont les causes de ses modes de penser et d'agir, de ses croyances, de toute son organisation sociale. Ces trois forces agissent dans le temps » (1).

(1) L. VIGNON (Professeur à l'Ecole Coloniale) : Un programme de Politique Coloniale.

Passant en revue l'histoire coloniale des grandes Puissances colonisatrices, il montre les fautes commises et expose qu'elles auraient pû être évitées si on avait eu recours à la méthode déterministe.

Avant de jeter les bases de son programme de politique coloniale, M. Vignon envisage trois politiques possibles vis-à-vis des populations indigènes : le refoulement, l'assimilation et le protectorat.

Le refoulement, quoique ayant encore été pratiqué au début de ce siècle, est une politique si monstrueuse qu'elle ne saurait être envisagée ici, d'autant plus qu'elle est la négation de l'idée coloniale telle qu'elle est comprise de nos jours ; c'est-à-dire comme un moyen de faire profiter des nations plus ou moins arriérées des bienfaits de la civilisation.

Dans la politique de l'assimilation la puissance colonisatrice sans se soucier des coutumes résultant de la race, du milieu, de l'adaptation, entreprend d'arracher les indigènes à leur mode de vivre, de les dénationaliser par la loi, les règlements, etc. et de les contraindre à s'adapter à ses propres coutumes. M. Vignon, pour mettre en lumière l'infériorité de cette méthode, consacre de longs développements à démontrer « l'irréductibilité des civilisations, l'impossibilité pour une collectivité d'adopter de plano les coutumes d'une autre collectivité ».

Après avoir exposé les conséquences déplorables de l'assimilation, M. Vignon préconise pour tous les cas une seule politique, celle du protectorat.

Le mot protectorat n'est pas pris ici avec la même signification que celle que nous lui avons donnée dans le chapitre précédent. Il ne s'agit plus d'un système d'administration coloniale, de protectorat envisagé comme un traité entre deux Etats dans lequel

l'Etat protégé accepte la tutelle d'une grande Puissance, mais seulement de la politique à avoir vis-à-vis des indigènes, leur territoire fût-il un protectorat ou une colonie. « Une seule politique peut être suivie à l'égard des indigènes. Elle est l'art (car c'est un art) de conduire les populations par l'intermédiaire de leurs chefs naturels, sans les troubler dans leurs croyances, leurs modes de vivre et habitudes, en se bornant à leur demander de reformer leurs coutumes par ce qu'elles ont de trop contraire à ses idées morales et juridiques ; l'art de leur faire accepter le contact des colons ou d'agir du moins de sorte qu'elles en souffrent le moins possible ; et encore l'art de les mener lentement, à leurs pas, sans qu'elles en patissent, vers un état social, politique, économique meilleur, état qui toutefois ne cessera pas de répondre à leur mentalité, demeurera conforme aux facultés évolutives de leur intelligence. Ainsi comprise, la politique du protectorat s'appuie sur une observation sociologique ».

Sans suivre jusqu'au bout la théorie de M. Vignon et nous appuyant sur les paroles de M. Gobineau : « Les civilisations sont incommunicables », et de M. Ribot : « Il y a des manières de sentir et de penser qui sont irréductibles », nous sommes amenés à conclure de l'expérience coloniale de ce dernier siècle que si l'assimilation est à la longue possible elle doit se faire très lentement, sans violence, sans heurt et qu'il est nécessaire de faire évoluer les peuples suivant leur propre mentalité.

Pour avoir suivi une méthode empirique dans leur politique coloniale les puissances coloniales, l'Angleterre et la France notamment, les ont gravement mécontentés et ont parfois provoqué des troubles qu'avec un peu de doigté et une connaissance suffisante des mœurs locales elles auraient pu éviter. Ce n'est qu'à la suite de nombreuses erreurs payées très cher qu'elles sont

arrivées, par tâtonnements successifs, à s'appuyer, quoique très imparfaitement encore et d'une façon toute empirique sur les principes que M. Vignon a dégagés et merveilleusement mis en lumière par sa méthode scientifique de la sociologie et de l'observation des faits : les systèmes d'administration coloniale doivent être adoptées au degré de civilisation et à la mentalité des populations indigènes ; celles-ci ne peuvent évoluer normalement que suivant leur mentalité et suivant leurs coutumes et non pas suivant celles de la Puissance coloniale qui les administre.

La Société des Nations, soucieuse de ménager les intérêts des collectivités dont elle avait la charge, semble bien avoir voulu rendre hommage à la supériorité des méthodes de politique coloniale de l'Angleterre et de la France en leur confiant la mission d'assurer le bien-être et le développement des populations placées sous mandat. « La meilleure méthode, porte l'art. 22 du Pacte de la S. D. N., de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ». Une politique spéciale a même été prévue pour les nouveaux Etats issus de la dislocation de l'Empire Ottoman. Alors que pour les territoires sous mandat B et C elle laisse la Puissance mandataire libre, sous son contrôle, de suivre la politique qu'elle jugera la plus propre à améliorer le sort des indigènes, pour les Etats placés sous mandat A elle leur impose des directives, elle fait œuvre d'initiative et prétend inaugurer une nouvelle politique coloniale, un nouveau mode d'administration coloniale différent du protectorat et de l'administration directe.

« Certaines populations, porte l'art. 22 du Pacte de la S. D. N.,

qui appartenaient à l'Empire Ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur situation comme nation indépendante peut être reconnue provisoirement ».

Dans la plupart des discours auxquels les pays sous mandat A ont servi de thème, cette même idée apparaît que, jouissant d'une civilisation très avancée, ils doivent bénéficier d'une administration spéciale digne de leurs capacités. « Vous avez raison de dire qu'il faut distinguer entre les peuples, déclare M. Briand, président du Conseil, à une séance de la Chambre (11 juillet 1922), nous ne colonisons pas la Syrie. La Syrie, ce n'est pas un protectorat, c'est un mandat. Nous avons été appelés par les Syriens qui sont Français de civilisation et de culture. Ce ne sont pas des Arabes comme les Arabes du Hedjaz. Ce ne sont pas non plus des Arabes comme ceux de la Mésopotamie. Sur la côte ils ont reçu tous les flots de la civilisation. Leur pays a participé à tous les élans de civilisation de l'Europe et, en particulier, à toutes les manifestations de la civilisation française ».

Tous les flots d'éloquence qui ont eu pour développement la Syrie ou la Palestine posent en principe que les populations de ces pays ont une culture européenne et plus particulièrement française.

Mais il ne semble pas que parmi les personnalités chargées soit de poser le principe du mandat à la S. D. N., soit de l'appliquer en Syrie ou en Palestine il s'en soit trouvé une seule qui pour dégager la notion du mandat A soit partie de l'étude approfondie de la mentalité, de la civilisation ou plutôt des civilisations des collectivités qui habitent ces territoires. Cette enquête préliminaire que la S. D. N. se devait de mener avant de prétendre innover en matière de politique coloniale, n'a pas été faite. En

décidant ainsi à la légère du sort de ces populations, en ne prenant pas la précaution de dégager ce système politique de l'observation des faits, de la situation géographique, ethnique et politique qui commande leurs intérêts, en se refusant à tenir compte de l'expérience coloniale des différentes puissances, lesquelles étaient arrivées peu à peu à perfectionner leurs méthodes d'administration coloniale, elle risquait de créer une politique impraticable susceptible de lui aliéner les sentiments des populations sous mandat, de rendre impossible la tâche des puissances mandataires et d'ouvrir sur ces territoires une période de troubles comme les débuts de l'histoire coloniale de tous les pays en offrent de si nombreux et de si pénibles exemples.

Si une enquête préliminaire impartiale avait été faite on se serait aperçu que ce pays est extraordinairement disparate soit quant au nombre des collectivités, soit quant au degré de civilisation de chacune d'elles et que ce serait folie de songer à séparer et réunir ces groupements pour en former des unités territoriales artificielles. On se serait aperçu aussi que la culture européenne est en réalité très peu répandue et que surtout, quelle que soit l'éducation reçue, fût-ce une éducation française, ces gens-là ne s'assimilent pas du tout notre mentalité, ils conservent leur mentalité propre, la mentalité de leur race et ne sont susceptibles d'évoluer que suivant cette mentalité.
mentalité.

Le meilleur moyen de juger sainement à la fois la théorie et la pratique du mandat, c'est de recourir à la méthode déterministe de la sociologie et de l'observation des faits. C'est à quoi nous allons nous employer dans l'examen critique du système des mandats.

La valeur du mandat A comme système d'administration

Le principal moyen de juger de la valeur du mandat A, d'en apprécier la supériorité, si supériorité il y a, c'est de le comparer au système politique coloniale sur lequel il prétend marquer un progrès, c'est-à-dire au protectorat.

Qu'est-ce que le protectorat ?

Le protectorat est le lien juridique qui réunit deux Etats de civilisation inégale, l'un de civilisation supérieure, le protecteur, l'autre de civilisation inférieure, le protégé. C'est un procédé par lequel un Etat, qui est déjà à une certaine distance sur la route de la civilisation, se retourne et vient chercher en arrière un Etat dont l'évolution a été moins rapide. Il se présente ainsi comme une institution d'entr'aide fraternelle d'Etat à Etat ; l'Etat qui est le plus avancé vient, en quelque sorte, prendre par la main, pour le guider vers un stade supérieur, auquel il n'accéderait que trop lentement par ses propres forces, l'Etat retardataire, qui fait seulement ses premier pas vers la route du progrès (1).

Le protectorat ainsi compris se justifie par lui-même, mais il peut être dénaturé, déformé ; l'institution peut être utilisée dans un dessein égoïste de la part du protecteur , alors ce ne sera plus le protectorat mais l'abus du protectorat, comme il peut y avoir un abus du mandat de la part de la puissance mandataire. De même que la tutelle a revêtu successivement deux formes, l'une agnatique, au profit du tuteur, l'autre toute moderne, au profit du pupille, de même le protectorat s'est présenté à travers l'histoire tantôt comme un instrument de domination tantôt comme

(1) G. DE LA PRADELLE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris : Cours de Droit International (Doct. 1919-1920).

un instrument de protection. Mais dans sa conception véritablement sincère, naturelle *le protectorat ne doit jouer que dans l'intérêt du protégé*, sauf au protecteur à retirer, très incidemment, soit par l'augmentation de sécurité personnelle dans certains cas, soit par un développement de prestige dans presque tous les cas, soit enfin, à l'occasion, par quelques avantages d'ordre économique, un profit indirect mais accessoire.

Le protectorat s'est présenté à travers l'histoire comme une institution très généralisée ; ce n'est pas seulement une institution moderne mais médiévale et mondiale. Mais, lorsqu'on le prend au sens où on l'entend de nos jours, c'est-à-dire dans sa fonction civilisatrice, c'est une institution purement européenne et aussi une institution plus particulièrement française. Les altérations du protectorat sont très souvent étrangères, mais l'application pure, rigoureuse, féconde, durable du protectorat, c'est une application française.

La France pratique, dès 1847, le protectorat comme instrument de civilisation coloniale. En 1847 elle institue son protectorat sur l'archipel polynésien de Taïti, mais, par une évolution insensible, Taïti devient une colonie française en 1880.

Plus durables sont les protectorats institués sur le Cambodge par le traité de 1863, modifié et aggravé en 1884 ; sur l'Annam, créé en 1874, modifié et aggravé en 1884.

Mais ce sont les protectorats de Tunisie et du Maroc, lesquels n'ont aucune espèce d'alalogie dans aucun autre groupe de relations extérieures, qui doivent être considérés comme les véritables types du protectorat (1).

Voici un extrait du traité de Kassar-es-Saïd, qui est la base du protectorat français sur la Tunisie :

---

(1) G. DE LA PRADELLE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris : Cours de Droit International (Doct. 1919-1920) op. cit.

« Le Gouvernement de la Rép. Franç. et celui de son Altesse le Bey de Tunis ;

« Voulant empêcher à jamais le renouvellement des désordres qui se sont produits récemment sur les frontières des deux Etats et sur le littoral de la Tunisie, et désireux de resserrer leurs anciennes relations d'amitié et de bon voisinage, ont résolu de conclure une convention à cette fin dans l'intérêt des deux hautes parties contactantes...

« En vue de faciliter (art. 1er) au gouvernement de la Rép. Franç. l'accomplissement des mesures qu'il doit prendre pour atteindre le but que se proposent les hautes parties contractantes, son Altesse le Bey de Tunis *consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper* les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité des frontières et du littoral.

« Cette occupation (art. 2) cessera lorsque les autorités militaires françaises et tunisiennes auront reconnu d'un commun accord que l'administration locale est en état de maintenir l'ordre.

« Le Gouvernement de la Rép. Franç. (art. 3) *prend l'engagement de prêter un constant appui à son altesse le Bey de Tunis* contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de son Altesse ou qui compromettrait la sécurité de ses Etats.

« Le Gouvernement de la Rép. Franç. (art. 5) sera représenté auprès de son Altesse le Bey de Tunis par un Ministre résident qui veillera à l'exécution du présent pacte et qui sera l'intermédiaire des rapports du Gouvernement français avec les autorités tunisiennes pour toutes les affaires communes aux deux pays.

« Les agents diplomatiques (art. 6) et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la *protection des intérêts tunisiens* et des nationaux de la Régence.

« En retour son Altesse le Bey s'engage à ne conclure aucun *acte ayant un caractère international* sans en avoir donné connaissance au Gouvernement de la Rép. Franç. et sans s'être entendu préalablement avec lui.

« Le Gouvernement de la Rép. Franç. (art. 7) et le Gouvernement de son Altesse le Bey de Tunis se réservent de *fixer d'un commun accord les bases d'une organisation financière de la Régence* qui soit de nature à assurer le service de la Dette Publique et à garantir les droits des créanciers de la Tunisie. »

C'est seulement un peu plus tard par une nouvelle convention du 8 juin 1883, dite convention de La Marsa, apres une nouvelle expédition militaire, rendue nécessaire par l'insuffisance de notre premier établissement, que l'on voit apparaître ce qui est vraiment la caractéristique du protectorat : l'engagement par le Bey de procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le Gouvernement français jugera utiles (art. 1er). De plus, c'est dans ce texte que l'expression de protectorat apparaît pour la première fois : « Afin de faciliter au Gouvernement français l'accomplissement de son *protectorat*, sa Majesté le Bey de Tunis s'engage à pratiquer les réformes... ».

Dès ce moment le protectorat était créé, avec son but : les réformes administratives, judiciaires, financières, et son moyen : un traité entre deux Etats qui conservent, après comme avant, leur personnalité internationale distincte, la République Française d'une part, la Régence de Tunis d'autre part.

Le Bey de Tunis conserve le pouvoir de conclure des traités, mais il ne peut naturellement les conclure qu'avec l'assentiment de la France (art. 6, § 2 du traité de 1881). Il peut conclure notamment des traités avec la France, et cela est si vrai qu'après le traité de 1881 il y a eu la Convention de 1883.

A l'égard des puissances étrangères, bien qu'en principe ce soit le Bey lui-même qui signe aux traités avec son Ministre des Affaires Etrangères, il ne peut agir qu'avec l'essentiment de la Puissance protectrice. D'ailleurs, par un développement coutumier des plus curieux, c'est la France qui peu à peu dans les traités a pris la place du Bey.

On voit combien était vague *dans les termes* le lien de vassalité entre la Tunisie et la France ; il était à peine touché à l'indépendance de cet Etat.

Le protectorat a été organisé peu à peu par des lois et des décrets pris par la puissance protectrice. La population tunisienne continue, comme par le passé, à n'avoir affaire qu'au gouvernement indigène ; tous les actes administratifs sont signés par le Bey et c'est le Bey seul qui promulgue les lois.

L'action de la France est représentée en Tunisie sous les ordres du Résident Général par le corps des contrôleurs civils. Voici comment M. Leroy-Beaulieu définit le rôle de ces fonctionnaires : « Dans une administration dont les contours sont si indécis et si ondoyants nos contrôleurs civils ont une tâche médiocrement délimitée et dont l'heureux accomplissement dépend surtout de leur caractère. *Ils ne doivent pas administrer par eux-mêmes mais observer*, *renseigner*, *conseiller* (1).

Quels sont, dans leur conception théorique et dogmatique, les points de ressemblance et les différences entre le mandat et le protectodat au point de vue interne, c'est-à-dire comme systèmes politiques coloniaux (leur situation respective au point de vue international sera exposé plus loin).

Ils se ressemblent beaucoup par la généralité, l'imprécision,

(1) Leroy-Beaulieu. — L'Algérie et la Tunisie.

la confusion des termes par lesquels on a cherché à les définir dans les textes officiels.

Pour le mandat A, l'art. 22 du Pacte proclame l'indépendance des populations mandatées et limite l'action du mandataire qui devra se borner a « conseiller » et à « aider » ; les droits des deux parties en présence ne sont nullement définis. Les rapports anglais et français de 1922 sont également muets sur ce second point ; mais il y est affirmé les droits des mandataires en des matières accessoires au mandat, en matière militaire, diplomatique et aussi pour l'organisation des pays sous mandat. Là non plus il n'est pas question de la façon dont s'exercera le mandat, des relations entre mandataire et Etat mandaté ; mais les mandataires parlent du degré d'autorité, de contrôle et d'administration qui doit leur être reconnu.

Le protectorat, aux termes du Traité du Bardo, consisterait seulement de la part de l'Etat protégé à pratiquer les réformes administratives, judiciaires et financières jugées nécessaires par le protecteur, et à abandonner à ce dernier sa politique étrangère et sa défense militaire. Il n'y est nullement question de contrôle, ni d'atteinte quelconque à l'indépendance de l'Etat protégé.

Dans les deux systèmes, les diplomates se sont évidemment efforcés d'éviter les termes qui auraient pu froisser les susceptibilités des populations mandatées ou protégées, et pour leur faire accepter la déchéance représentée par l'ingérence dans leurs affaires d'un gouvernement étranger ils les ont fait précéder d'expressions assez vagues mais flatteuses pour leur amour-propre. Dans le mandat A, l'indépendance des populations mandatées est reconnue ; quant au traité de protectorat, il semble être passé d'égal à égal entre deux puissances pour « resserrer les anciennes relations d'amité et de bon voisinage » et pour « prêter un constant appui » au souverain protégé.

Les deux systèmes se ressemblent également par l'engagement que prend la puissance coloniale de protéger son pupille vis-à-vis des Etats étrangers.

Les différences de principe sont caractéristiques et marquent bien la supériorité du mandat A. Mais, si on va jusqu'au fond des choses, on constate, au contraire, que cet avantage est nul et tourne au contraire au profit de l'Etat protégé.

Dans la mandat A, le Gouvernement local administre, l'autorité mandataire « conseille » et « aide ». Dans le protectorat, la puissance protectrice contrôle l'Etat protégé et peut lui imposer ses décisions. Tel est le principe. Mais, nous avons vu plus haut que les Mandataires sont obligés de se réserver et se réservent en fait des droits très étendus d'autorité, de contrôle et même d'administration. Les développements que nous donnerons plus loin tendront également, à montrer que l'autonomie des gouvernements locaux n'est en fait nullement garantie et est destinée à être constamment violée par le jeu même du mandat.

Bien mieux, en réalité, c'est dans le protectorat que le gouvernement local sera le plus indépendant et que la population indigène sentira le moins peser sur elle le joug de l'étranger. La puissance protectrice a les mains libres dans le pays protégé qu'elle occupe en fait par droit de conquête, n'est soumise à aucun contrôle international, et n'a de compte à rendre à personne. Mais, c'est parce qu'il entre dans sa politique de maintenir le gouvernement local comme écran entre elle-même et la population qu'elle lui maintient le pouvoir de décision toutes les fois qu'elle ne le revendique pas. L'autorité indigène a donc tout intérêt à s'inspirer des directives du Protecteur à les prévoir pour que ses décisions ne soient pas constamment réformées ou annulées. Le Gouvernement protecteur a également tout intérêt à

abandonner les rênes du pouvoir au gouvernement local s'il obéit à sa politique et à se contenter d'un contrôle de plus en plus général. Il arrivera le plus souvent, comme le prévoyait M. Leroy-Beaulieu, que l'autorité protectrice aura beaucoup plus à conseiller qu'à contrôler et à réformer, parce que l'autorité indigène aura intérêt a lui demander conseil avant de prendre une décision susceptible d'être réformée.

Rien de semblable dans le mandat A. L autorité mandataire n'est que gérante au nom de la S.D.N. aupres de laquelle elle est responsable de l'organisation et de la bonne administration du pays, et elle doit accomplir sa mission en conseillant et en aidant. Or, comme elle ne peut agir qu'en usant d'autorité, ce qui est un abus de pouvoir, le gouvernement local et la population seront tentés de protester auprès de la Société des Nations contre la gestion abusive du « «gérant ». Ce dernier, bien ambarrassé, tantôt pour obéir aux vœux de la population fera preuve de faiblesse en renonçant à sa politique et compromettra ainsi le succès de sa mission, tantôt sera obligé pour organiser le pays sous sa tutelle en nation indépendante d'entrer en lutte contre les désirs de la population « trop inexpérimentée dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. (1)

En fait, l'autorité mandataire devra donc contrôler très étroitement, imposer ses directives, alors que l'autorité protectrice se bornera à conseiller, et, le plus souvent, à laisser agir le gouvernement local, lequel jouira de toute sa confiance. Dans ces conditions il semble bien que le système politique préconisé par le Conseil Suprême ne soit applicable que dans le Protectorat et non pas dans un système de mandat confié par la S.D.N. et sous son contrôle.

---

(1) Art. 22 du Pacte de la S.D.N.

On reproche au Protectorat d'être une formule d'oppression des peuples coloniaux (1), alors que le mandat A a pour but, au contraire, de libérer des populations asservies et de les appeler à s'administrer elles-mêmes. Celà est vrai en principe, mais, en fait dans le Protectorat la population locale sent beaucoup moins l'action de l'autorité étrangère que dans le mandat. La puissance protectrice n'est pas en rapport direct avec la population de l'Etat protégé ; celle-ci continue à vivre sous la conduite de ses chefs naturels, sous la même législation, sous la même administration qu'auparavant. L'action du Protecteur n'apparaît pas à leurs yeux ; c'est leur gouvernement qui est sensé prendre toutes les décisions et qui administre.

Le mandataire à son arrivée dans le pays, ne se trouve pas en présence d'un gouvernement établi, auquel la population soit habituée et qui jouisse de sa confiance. Il doit organiser un Etat dans un pays qui n'a jamais eu d'administration autonome, et qui n'a aucun des éléments voulus pour en constituer un. Il est chargé de jeter les bases d'une organisation politique adaptée à des sociétés dont la mentalité, les coutumes, sont en sommes peu connues de ses agents. Il a à grouper en nations plusieurs communautés vivant côte à côte et qui n'ont jamais pu et surtout jamais voulu s'entendre. Pour des populations traditionalistes, comme le sont les populations levantines, une organisation gouvernementale qui choque leurs coutumes et leur mentalité sera une organisation étrangère et les fonctionnaires locaux, quoique leurs compatriotes seront des fonctionnaires du gouvernement étranger qui occupe le pays et non pas les leurs. Une organisation et un choix de fonctionnaires qui conviendra à telle

(1) Discours de M. Viviani à la session de juillet 1922 du Conseil de la S. D. N. et conférence de M. Larnaude « La S. D. N. depuis 1920, cit. p. 92 ».

communauté déplaira pour la même raison à telle autre. Et, pour organiser et veiller à la bonne administration du territoire mandaté le mandataire, qui n'a en principe aucun pouvoir, est obligé pour accomplir sa mission de violer les principes mêmes du mandat et, par conséquent, de se mettre à dos la population pour laquelle il n'est qu'un mandataire, qu'un « gérant » en quelque sorte dont on peut se plaindre à l'autorité supérieure et non pas un maître.

Aussi, en revenons-nous à la théorie que nous avons soutenue tout à l'heure, c'est que le système du Protectorat aurait été beaucoup plus adapté à la situation de la Syrie et de la Palestine que celui du Mandat. Pour organiser ces pays, il faut une autorité jouissant de pouvoirs indiscutables ; or, cette autorité n'existe que dans le Protectorat ; et c'est certainement à ce système que se seraient arrêtés les rédacteurs du Pacte si, au lieu de chercher avant tout à prononcer des phrases plus ou moins ronflantes et humanitaires, ils avaient véritablement songé à soumettre ces pays au système politique qui leur convenait le mieux.

Le protectorat, en effet, peut comporter une variété infinie de modalités, et il eût été très facile à une puissance protectrice, débarrassée de toute entrave internationale, de doter ce pays d'un organisme politique où les populations auraient à peine ressenti une ingérence étrangère dans leurs affaires publiques.

Le Mandat A peut-il évoluer vers le protectorat ?

L'évolution du mandat vers le protectorat est à prévoir si la Société des Nations finit par renoncer effectivement à s'occuper des mandats ou si elle reste sans influence dans le monde, et si la collaboration entre mandataire et mandaté s'effectue dans une atmosphère de confiance réciproque. Dans ces conditions, la puissance mandataire aura tendance, pour réduire les frais d'ad-

ministration, à abandonner peu à peu la direction des affaires au gouvernement local et se bornera à exercer un contrôle très large comme dans un bon protectorat, parce qu'elle aura plus facilement confiance en un gouvernement qui sera son œuvre qu'en un gouvernement qu'elle a trouvé installé à son arrivée.

On objectera que le terme de l'évolution du Mandat, c'est l'indépendance par la suppression du mandat, comme il est prévu dans le Pacte : on dira même que c'est là une supériorité sur le protectorat. Ce serait une erreur : le protectorat comme le mandat est essentiellement temporaire ; cela ressort nettement du Traité du Bardo, la France n'intervient dans l'administration Tunisienne que pour procéder à des réformes jugées par elle nécessaires. Les réformes accomplies, les finances remises à flot, en un mot dès que la population pourra s'administrer toute seule, sa mission sera terminée. Le jour où l'Etat protégé aura assez évolué pour voler de ses propres ailes, il se détachera pour ainsi dire automatiquement de la Métropole, comme l'on fait les dominions britanniques à moins que cette dernière ne commette la maladresse de lui refuser les concessions nécessaires au fur et à mesure de son développement ; dans ce cas les populations protégées seront alors assez unies, assez fortes pour se libérer par la violence d'un contrôle et d'une protection qui n'auront plus leur raison d'être.

Le caractère temporaire du Mandat A constitue d'autant moins une supériorité sur le protectorat, qu'aucune autorité n'a reçu les pouvoirs de proclamer la majorité de l'Etat pupille et la fin du Mandat. Ce pouvoir n'appartient certainement pas à l'Assemblée de la S.D.N. dont les pouvoirs en la matière sont délégués au Conseil. Il n'appartient pas davantage au Conseil qui, comme nous le verrons plus loin, doit borner son action, quand

il s'agit de décisions importantes, à approuver celles qui sont prises par les principales puissances alliées ; ce sont en fait les puissances Mandataires elles-mêmes qui seront juges de la majorité du pupille et qui s'effaceront quand elles le jugeront à propos. La situation est donc exactement la même que dans le protectorat.

Il reste à l'avantage du Mandat le contrôle supérieur de la S.D.N. devant laquelle les Puissances Mandataires se sont engagées à remplir leur mission avec désintéressement et en vue seulement du bien-être et du développemnt des populations confiées à leur tutelle. Nous allons examiner la valeur de cette garantie.

3. - La valeur du Mandat au point de vue du contrôle supérieur de la S. D. N.

Pour apprécier convenablement la valeur du contrôle supérieur de la S.D.N. comme garantie de la bonne exécution des Mandats, il importe de donner préalablement un bref aperçu de l'organisation, du fonctionnement et de l'esprit de cette nouvelle institution.

Au point de vue constitutif elle se comporte de deux elements : l'Assemblée et le Conseil. L'Assemblée comprend les représentants de chacun des Etats membres de la Société. En raison de sa composition même (grand nombre de représentants, difficultés matérielles de réunion) elle est appelée à ne se réunir que très rarement. Le Conseil se compose des représentants des principales Puissances Alliées et Associées et de cinq autres membres de la Société ; ces derniers sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an. Il connaît de toutes les questions rentrant dans la

sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. (1)

Quelle est la règle adoptée pour l'admission des Etats dans la Société ?

« Pour être membre de la S.D.N., dit M. Larnaude (1), il faut d'abord être doté d'un gouvernement libre ; il faut de plus avoir une force suffisante pour participer aux obligations éventuelles de guerre collective que peut avoir à faire la Société. Il faut encore qu'on soit une nation véritable qu'il n'y ait pas de contestation bien sérieuse sur les frontières. Enfin, il faut qu'on donne des garanties effectives d'observer les engagements internationaux et d'accepter le règlement établi par la Société en ce qui concerne les forces et les armements. C'est en se servant de ces multiples critères que l'on a examiné les candidatures ».

Il a donc été admis que la candidature des Empires centraux et de leurs Alliés serait repoussée tant qu'ils n'auraient pas manifesté par leurs actes l'intention de renoncer à leur ancienne politique de conquête. L'Autriche et la Bulgarie ont été admises dès qu'elles ont rempli les conditions voulues ; l'Allemagne n'a pas encore été acceptée ; la Turquie le sera vraisemblablement après la signature du traité de paix.

Mais d'autres Etats se sont vus refuser l'admission pour des raisons toutes différentes : l'Arménie, l'Azerbidjan, la Lettonie, l'Esthonie, la Georgie, la Lithuanie, l'Ukraine, anciennes dépendances de la Russie et de la Turquie, et cela « à cause de l'incertitude qui pèse encore sur ces nouvelles nations, sur leurs frontières, et aussi sur leurs ressources, sur leur avenir, sur leurs rapports avec la Russie de demain, qui finira bien par se débarrasser de la dictature soviétique. Ils ont toutefois été admis en

(1) F. Larnaude. — Conférence sur la Société des Nations.

partie avec cette restriction qu'ils ne profiteront que des organisations techniques de la S. D. N. » (1).

En somme la S. D. N. veut bien garantir, et dans une certaine mesure seulement, la paix et l'intégrité des frontières des Etats, mais à condition que leur indépendance ne soit pas en danger et qu'ils n'aient besoin d'aucun appui extérieur pour se défendre. Quant aux nationalités qui ont fait un effort des plus méritoires pour se rendre indépendantes et se constituer en Etat par leurs propres moyens, la S. D. N. leur refuse sa protection et les abandonne à leur sort.

Et cependant il y a des populations que la S. D. N. à la suite du Conseil Suprême a couvert de sa protection avec une sollicitude toute spéciale ; ce sont des populations qui n'avaient rien fait pour mériter leur autonomie : celles de Syrie et de Palestine.

Nous avons expliqué plus haut l'origine des mandats. l'esprit dans lequel cette théorie a pris naissance sous la plume du général Smuts qui a été le premier à élaborer en 1918 un projet net et pratique de Société des Nations. Le général Smuts développait cette idée que par suite de la défaite des Empires Centraux et de leurs Alliés et de la carence du gouvernement en Russie, il y avait des territoires qui n'appartenaient à personne et que la Société des Nations était l'héritière naturelle des Empires défaillants et devait se charger de l'administration de ces territoires au moyen de puissances mandataires.

Dans l'esprit du général Smuts le système des mandats devait être très extensible et englober les nouveaux Etats nés de la décomposition de la Russie soviétique et l'Arménie.

Le Pacte (art. 12) distingue trois sortes de mandat : à côté de mandats B et C qui sont destinés à être appliqués aux territoires

(1) F. Larnaude. — La Société des Nations.

coloniaux il définit ainsi le mandat A : « Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Nous ne voyons pas pourquoi ces communautés sont plus intéressantes que celles qui ont fondé les Etats de l'Azerbidjan, de la Lettonie, de l'Esthonie, de la Georgie, de la Lithuanie et de l'Ukraine, dont certaines dépendaient aussi d'ailleurs de l'Empire ottoman et les autres de la Russie. Le degré de développement atteint par ces populations est certainement au moins égal à celui que l'art. 22 reconnaît aux communautés soumises au mandat A.

La différence est même toute à l'avantage des premières. Constituant des nationalités et par conséquent aspirant à l'autonomie elles ont saisi la première occasion pour se déclarer indépendantes. La S. D. N. qui a fait sien le principe des nationalités se devait donc de les protéger plus particulièrement au moyen de la politique du mandat, ou alors les admettre dans son sein à l'égal des autres Etats ; or elle n'a pris aucun de ces deux partis et a abandonné ces populations au triste sort qui les attendaient si elles restaient sans protection.

Les communautés de Syrie et de Palestine n'ont rien fait pour mériter les faveurs de la Société, elles n'ont pas proclamé leur indépendance ; elles en étaient complètement incapables, l'hostilité de chacune d'elle se tournant beaucoup plus vers les communautés rivales que vers le gouvernement turc.

Un mandat sur l'Arménie avait d'abord été projeté, mais au-

cune Puissance, même les Etats-Unis, qui d'abord avaient songé à l'accepter, ne voulut assumer cette charge qui ne représentait pour eux aucun avantage, mais beaucoup de difficultés et les populations arméniennes, malgré toute la publicité donnée dans la presse à leurs malheurs, furent abandonnées.

Quant au mandat sur Constantinople, par lequel les Anglais espéraient voir couronner leur rêve de domination sur les Détroits, il serait exagéré de dire qu'il avait été prévu pour assurer le bien-être des populations turques.

Il ne faudrait pas voir cependant dans la politique des mandats l'expression d'une politique impérialiste. Alors que le partage du Levant était déjà décidé entre l'Angleterre et la France, et que les armées anglaises et une administration anglaise étaient déjà installées dans ces régions, le Conseil Suprême, où les Américains jouaient véritablement en l'occurence plus particulièrement un rôle désintéressé, voulut, en acceptant cette idée de mandat, opposer au moyen d'un contrôle international, un frein aux velléités d'expansion anglaise et française dans le Levant. Examiné dans cet esprit, le mandat ne pouvait produire que des résultats heureux puisqu'il tendait à placer l'action des puissances mandataires sous le contrôle de la Société des Nations et qu'il limitait à un certain nombre d'années l'occupation du Levant par l'Angleterre et la France. La valeur du mandat serait donc liée à celle de la S. D. N. Si celle-ci doit réussir et être capable un jour d'imposer ses décisions aux puissances, le mandat ne peut avoir que des résultats heureux en empêchant l'emprise des puissances mandataires d'étouffer l'individualité des populations sous mandat. Ce n'est que dans le cas où celle-ci n'aurait aucune influence sur les Etats et surtout sur les grandes puissances, en l'absence d'un contrôle rigoureux et efficace que la notion de man-

dat perdrait toute sa valeur et ne serait en réalité qu'une formule creuse destinée à masquer une politique de conquête coloniale. une politique de conquête coloniale.

Dans quel esprit la Société des Nations entend-t-elle faire appliquer le mandat A ?

M. Larnaude semble avoir très bien interprété la pensée de cette haute Assemblée quand il dit : « Le mandat est donc avant tout donné, non dans l'intérêt du mandataire, non dans l'intérêt du mandant, mais dans l'intérêt des populations sur qui il est appelé à s'exercer. Il constitue une tutelle et la tutelle existe toujours, dans le Droit moderne, dans l'intérêt et pour la protection de celui sur qui elle s'exerce. On a donc écarté toute idée d'annexion. Le cinquième des quatorze points du Président Wilson ne permettait pas de recourir à cette solution. On n'a pas voulu non plus organiser dans les territoires et pour les populations qui les habitent le régime du protectorat, qui est une annexion déguisée ».

« Les populations de ce qu'on appelle maintenant le « proche Orient » sont loin d'être des populations non civilisées. Les Arméniens, les populations du Caucase, les Syriens, par exemple, ne peuvent pas être mis sur le même plan que les colonies allemandes. Seulement ces populations ont été tenues pendant longtemps dans un état de sujétion tel qu'elles ne sont pas encore mûres pour se gouverner librement. Et c'est pour cela que mandat sera donné à des nations déterminées de les conseiller, de les aider, de les administrer au nom de la S. D. N., au Conseil de laquelle il faudra rendre des comptes dans un rapport

annuel » (1).

Nous avons vu qu'aucun mandat n'a été attribué sur l'Arménie et sur les populations du Caucase et nous savons pour quelles raisons.

Un an plus tard, en 1921, malgré cette défaillance de la S. D. N., M. Larnaude, dans une nouvelle conférence, n'a pas perdu sa confiance dans le succès de la politique des mandats. Parlant de la Commission d'étude créée au sein de la S. D. N. pour étudier les diverses questions se rattachant aux mandats, il déclare : « Une partie de l'ancien Empire Ottoman et les anciennes colonies allemandes n'ont pas été l'objet d'annexions ni de l'établissement de protectorats. *Ce sont de vieilles formes que l'on a reléguées* dans l'Ancien Droit international » (1).

Ces paroles sont bien dures pour deux systèmes politiques qui ont fait leurs preuves en assurant le bien-être de populations parfois très arriérées et en les amenant lentement mais sûrement à la civilisation.

Nous avons vu au chapitre précédent que le mandat ne constitue pas en réalité un progrès sur le protectorat comme système politique. D'ailleurs M. Larnaude et avec lui les membres du Conseil voient surtout ce progrès dans la notion du mandat, dans le caractère international de cette politique coloniale, c'est-à-dire dans le Contrôle supérieur de la S. D. N.



Ce Contrôle de la Société des Nations doit être examiné à deux points de vue, d'abord dans ses relations avec la politique générale de cette Assemblée, ensuite quant à la valeur même de ce contrôle.

(1) M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris. — La Société des Nations.

1. — La Société des Nations a-t-elle été fidèle à son programme en établissant le mandat A sur la Syrie et la Palestine ?

Les principes au nom desquels elle était appelée à agir en la circonstance étaient le principe des nationalités, celui de l'établissement de la paix, de la protection des minorités et enfin le souci du développement économique d'un pays laissé à l'abandon.

C'est en s'inspirant du *principe des nationalités* qu'elle a voulu libérer les Syriens et les Palestiniens du joug ottoman : « Certaines communautés, porte l'art. 22 du Pacte, qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue... »

Mais on ne peut s'empêcher de remarquer qu'à ce point de vue sa politique manque de logique ; on se demande pourquoi la question de la libération de nationalités certainement empreintes d'un patriotisme sincère et du plus vif désir de se rendre indépendantes comme l'Irlande, l'Egypte, a-t-elle été, malgré toutes leurs réclamations, écartée des délibérations soit du Conseil, soit de l'Assemblée.

En Syrie-Palestine au contraire, il n'y a pas à proprement parler de nationalité vraiment consciente. Personne n'y avait pris les armes pour protester contre la domination turque. Le gouvernement de Constantinople était d'ailleurs considéré comme leur gouvernement national par les musulmans lesquels constituent la grosse majorité de la population. Dans l'Islam les pouvoirs religieux et civils sont étroitement liés, ils sont pour ainsi dire fondus l'un dans l'autre. L'autorité religieuse musulmane est représentée par le Khalife, et pour tous les bons musulmans le Khalife reste le chef politique aussi bien que religieux. Le Con-

seil Suprême s'est leurré s'il a cru que des musulmans accepteraient volontiers le mandat d'une puissance non musulmane. La politique de la S. D. N. a donc abouti à opprimer la majorité musulmane puisqu'elle n'est pas libre de pratiquer sa religion laquelle consiste aussi bien dans l'obéissance au Khalife, dans le caractère religieux de l'autorité civile que dans la pratique des rites religieux.

L'administration turque était supportée volontiers par les chrétiens dont les communautés étaient en partie autonomes. S'ils étaient en général partisans de l'occupation de leur pays par les puissances alliées, c'est parce qu'ils se sentaient humiliés de voir triompher la religion rivale et parce qu'ils étaient effectivement, malgré les privilèges qui leur étaient accordés, des parias dans leur propre pays. Ils espéraient surtout que les puissances européennes ne manqueraient pas de partager leur haine contre les musulmans, qu'elles leur donneraient le pouvoir et leur permettraient d'opprimer à leur tour ces derniers. Rien ne faisait supposer avant la guerre qu'ils étaient las dans l'ensemble de la souveraineté ottomane. Les Libanais eux-mêmes avaient à plusieurs reprises manifesté leur loyalisme vis-à-vis de la Porte ; c'est la guerre de 1914 qui en mettant aux prises la Turquie et la France la protectrice séculaire des Maronites, a obligé ces derniers à choisir entre leur loyalisme et leur vieille affection pour la France. Ils n'ont pas hésité ; leurs sympathies sont allées à la cause des Alliés. Aussi en 1919 eut-il été bien difficile de les remettre sous la domination des Turcs qu'ils avaient abandonnés à une heure si critique.

Un autre motif de l'intervention de la S. D. N. était la *protection des Minorités.* La S.D. N. a fait une œuvre des plus intéressantes à ce point de vue en Europe centrale en imposant à

certains Etats (Hongrie, Roumanie, Pologne, etc.) de reconnaître constitutionnellement certains droits aux minorités ethniques et religieuses de ces pays.

Dans les pays ottomans l'attention de l'Europe avait été à plusieurs reprises attirée par les massacres de minorités commis soit à l'instigation des autorités turques, soit sans que celles-ci soient intervenues pour les protéger. Le massacre des chrétiens du Liban en 1862 est resté célèbre et le souvenir en est encore vivace dans le pays. Plusrécemmentencore à différentes reprises les massacres d'Arméniens ont ému l'opinion européenne.

Les Arméniens étaient assurément la minorité qu'il importait le plus de protéger puisqu'ils vivaient au milieu des Turcs. Ces derniers étant un peulpe exclusivement agriculteur, les Arméniens, doués d'un sens commercial très développé, exerçaient un véritable monopole dans le commerce de l'Anatolie et jouaient exactement vis-à-vis des Turcs le même rôle que les Juifs en France au Moyen-Age. Commerçants et usuriers ils avaient tôt fait d'exploiter et de ruiner le paysan Turc, lequel, rapidement ruiné, se jetait en masse sur l'Arménien pour lui faire rendre gorge. Ainsi Turcs et Arméniens qui avaient besoin pour vivre les uns des autres, se détestaient d'une haine vivace dont ils ne se sont jamais relâchés.

La guerre survint. Qu'allait faire le gouvernement turc des Arméniens ? Il ne fallait pas songer à les envoyer au front puisque le plus grand désir de tels soldats eut été d'assister à la défaite des Turcs qu'ils n'auraient demandé qu'à favoriser. On se borna à en mobiliser une partie dans les services de l'arrière ; quant aux autres on ne pouvait guère les laisser dans les villes où ne restaient plus que les femmes et les enfants des patriotes partis à la guerre.

Les Arméniens se considéraient d'ailleurs à tel point comme les pires ennemis des Turcs qu'une partie d'entre eux profita de la guerre pour se révolter et entrer en hostilité contre les troupes turques dans les montagnes de l'Arménie. Les Turcs, menacés à l'intérieur même du territoire par le danger arménien, en rassemblèrent plusieurs dizaines de milliers et les envoyèrent sous escorte à Deir-Ez-Zoor, en plein désert de Syrie, où ils les abandonnèrent à leur sort ; beaucoup mururent de faim, les autres furent massacrés ou dispersés par les Bédouins, les femmes violées et emmenées en esclavage.

A la fin de la guerre, la plus grande partie de l'Arménie était en fait indépendante. Le Conseil Suprême proclama d'abord le principe du mandat sur l'Arménie qui devait être constituée en Etat autonome indépendant ; d'autre part, les Arméniens habitant les villes du Sud de l'Anatolie jusqu'à Marache et Ourfa devaient se trouver sous mandat français. Quant à ceux de Cilicie où ils constituent le tiers de la pupulation ils étaient aussi sous la protection de la France, chargée d'occuper la Cilicie et d'en contrôler l'administration confiée à des fonctionnaires Turcs (1).

Mais toutes les puissances tour à tour sollicitées pour la charge du mandat sur l'Arménie se dérobèrent ; celle-ci, incapable de subsister sans appui extérieur, finit par se jeter dans les bras des bolcheviks. Restaient les Arméniens d'Anatolie et de Cilicie, dont la situation était d'autant plus grave qu'ils vivaient au milieu des Turcs. La France, après avoir dans une guerre excessivement pénible apprécié la mesure du patriotisme des Turcs et leur volonté bien déterminée de libérer leur pays de l'occupation étrangère, abandonna l'Anatolie du Sud et la Cilicie. Dans l'ac-

---

(1) Traité de Sèvres.

cord d'Angora (1) qui mit fin à la guerre, des garanties étaient inscrites pour la protection des minorités arméniennes. Une mission française fut envoyée à Adana (et un Consul à Aïntab) pour veiller à l'exécution de l'accord relativement à la protection des Arméniens. Ces garanties exigées par la France montrent une fois de plus l'ignorance complète chez nos représentants de la mentalité des Orientaux. La proclamation du Général Gouraud aux Arméniens leur annonçant que leur protection était confiée au gouvernement d'Angora fut accueillie par eux avec stupeur ; ils comprirent que la France, vaincue par les Turcs (les Turcs ne manquaoient pas de le leur dire), renonçait à les protéger. C'est de ce jour qu'a pris naissance chez la majorité des Arméniens une antipathie très marquée vis-à-vis de la France qu'ils accusent d'être la cause de tous leurs malheurs, de les avoir réduits à l'exil en leur promettant sa protection et en les abandonnant ensuite. C'était en effet plutôt piquant et assez paradoxal de confier la protection des Arméniens à leurs bourreaux. Ils ne songèrent pas une minute à en faire l'expérience et dès la signature de l'accord, ceux qui avaient les moyens de s'expatrier, vendirent tout leur mobilier à vil prix, et sans perdre une minute, malgré les objurgations françaises, et la promesse de notre protection consulaire ils prirent la route de l'exil.

Bien leur en prit, car, ils le savaient bien, quelles que soient les intentions du gouvernement d'Angora, il n'aurait pu empêcher les populations turques et même les autorités locales de les molester, de prendre contre eux des mesures de rigueur et de les réduire à la misère. C'est ce qui arriva ; les populations turques

() Accord d'Angora entre la France et le Gouvernement Kémaliste (oct. 1921).

qui jouaient leur existence dans leur lutte contre les Grecs, auraient eu de la peine à regarder d'un œil bienveillant des minorités qui auraient aidé les Grecs à les piller et à les massacrer si ceux-ci avaient été vainqueurs et qui étant exemptées de l'impôt du sang jouissaient dans l'Etat d'une situation privilégiée.

Les Arméniens qui restaient encore en Anatolie durent s'exiler à la suite de provocations, d'humiliations de toutes sortes et même de nombreux meurtres et se réfugièrent soit en Syrie, soit en Amérique. Il ne reste plus guère aujourd'hui que quelques indigents en Anatolie et en Cilicie.

En l'occurence le gouvernement d'Angora s'efforça de bonne foi d'appliquer l'accord conclu avec M. Franklin-Bouillon, mais son autorité dans les provinces était très faible ; celles-ci se trouvaient sous la dictature de Comités locaux, xénophobes intransigeants, assez puissants pour imposer leurs décisions aux fonctionnaires. La France en fut donc réduite pour la protection des Arméniens à leur accorder l'hospitalité en Syrie. Quant à la Société des Nations, elle s'est occupée beaucoup de la question arménienne ; des enquêtes ont été faites, des protestations ont été envoyées à Angora ; mais aucune mesure effective n'a été prise pour les protéger et il semble bien pour tout œil averti qu'aucune mesure de protection efficace soit possible si ce n'est la constitution d'un foyer Arménien. Maintenant d'ailleurs le mal est fait : il y avait donc une minorité qu'il importait avant tout de protéger, or la Société des Nations malgré toute l'activité qu'elle a montrée en l'occurence, n'a absolument rien fait ou plutôt rien pu faire pour elle.

La S. D. N. a porté toute sa sollicitude sur les minorités de Syrie et de Palestine. Celles-ci en avaient-elles besoin ? Nous ne le croyons pas. Depuis les massacres de 1862, que les Turcs

n'avaient pas favorisés mais s'étaient bornés à ne pas réprimer, les Chrétiens n'avaient pas été molestés en Syrie. Ils étaient d'ailleurs sous la protection officielle des puissances européennes plus particulièrement de la France (catholiques) et de la Russie (orthodoxes), protection très efficace car ces puissances ne demandaient qu'à avoir des prétextes pour intervenir dans le pays, et la Sublime Porte se gardait bien de leur en fournir.

Au cours de la guerre un certain nombre de notables, connus pour leurs sentiments francophiles ou anglophiles ont été envoyés en résidence forcée dans certaines villes, mais c'était là une mesure de précaution que n'importe quel gouvernement aurait pris s'il s'était trouvé à la place du gouvernement turc vis-à-vis de personnages connus pour leurs sympathies envers les ennemis du pays. Quant à ceux, trop nombreux hélas, qui ont payé de leur tête leurs sentiments francophiles ou anglophiles, c'est parce qu'ils étaient convaincus de trahison ; or il ne faut pas oublier que juridiquement ils étaient sujets ottomans dans les mêmes conditions que les Turcs d'origine et qu'ils devaient le même loyalisme à leur patrie.

Ceux qui, après les Arméniens, ont eu le plus à se plaindre des Turcs au cours de la guerre, ce sont les Libanais.

Au cours de la guerre, alors que le Liban était à sa merci, ils ont respecté les accords de 1862, et n'ont pas porté atteinte aux privilèges politiques du Liban bien que les populations de ce pays leur soit ouvertement hostiles et n'aient pas à leur cacher leur sympathie pour la cause des Alliés ; aucun Libanais n'a été mobilisé, mais comme ceux-ci ne concourraient pas à la défense nationale et n'avaient aucun droit à être considérés en l'occurrence comme faisant partie de la nation turque, des mesures ont été prises pour que le ravitaillement très insuffisant déjà pour

le reste du pays, ne s'étende pas au Liban. Cette montagne qui comptait en 1914, 600.000 habitants, en a perdu à peu près 200.000 par suite de la famine.

Evidemment il appartenait à la S. D. N. de prendre des mesures pour la protection des minorités du Levant, comme pour celles de l'Europe Orientale, bien que les premières aient été beaucoup moins opprimées que les minorités d'Europe ; mais il n'était pas nécessaire pour cela de prendre des dispositions plus rigoureuses en leur faveur et de les séparer de l'empire ottoman.

La S. D. N. en confiant à l'Angleterre et à la France le mandat sur la Palestine et la Syrie a soumis à la domination de puissances chrétiennes un pays où les deux tiers de la population est musulmane et de ce fait opposée à toute ingérence d'une puissance européenne dans leurs pays. Aux yeux des deux tiers de ces populations la S. D. N. de par le droit du plus fort, à la suite d'une parodie de plébiscite, a soumis des pays musulmans à la domination de pays ennemis. C'est là une façon étrange de protéger les minorités.

Ces minorités chrétiennes, juives. etc., fortement protégées sous le régime ottoman, le seront d'ailleurs certainement beaucoup moins à l'avenir. Concourrant avec la majorité à l'administration du pays, il n'y a plus aucune raison pour qu'elles conservent leurs privilèges (de juridiction, justice, état-civil, etc.) : aussi maintenant les minorités ne sont plus protégées aussi efficacement qu'auparavant, si ce n'est par la Puissance mandataire dont les attributions restent bien imprécises et qui pour maintenir son influence sera tenue à des égards vis-à-vis du parti le plus puissant.

Enfin par la création de l'Etat du Grand-Liban, l'intervention de la S. D. N. a abouti à ce résultat que des populations musulmanes, appartenant par conséquent à la majorité, sont soumises,

pour la formation d'un gouvernement chrétien, à une minorité chrétienne dans le but, avoué d'ailleurs, de fournir les ressources suffisantes pour l'équilibre du budget de cet Etat qui sans l'annexion de régions peuplées en majorité de musulmans eut été trop pauvre pour vivre de ses seules ressources.

Le principal objet de la constitution de la S. D. N. était *le maintien de la paix dans le monde.* Si c'est le souci de la paix en Orient qui a été sa principale préoccupation dans l'établissement du régime des mandats, elle a été certainement bien mal inspirée puisque la guerre n'a pas cessé depuis 1919 d'ensanglanter le pays ; guerre des Kémalistes contre les Grecs et contre les Français ; guerre entre les Français et Fayçal. Ce n'est pas tout : la guerre est l'exception en Orient, les populations belliqueuses préfèrent pratiquer le système des bandes armées ; malgré la présence impressionnante de 75.000 soldats en Syrie, la France a dû envoyer de nombreuses colonnes contre les Hauranais, les Bédouins, les Druzes, les Alaouites et surtout les Tchètes (bandes turques ou turcophiles) qui opèrent dans le nord-ouest de la Syrie. Non seulement la pacification de la Syrie est loin d'être accomplie ; mais les Bédouins d'une part, les Hauranais de l'autre sont travaillés par la propagande arabe de Fayçal et tous les moyens leur sont fournis pour se révolter.

Il est à prévoir d'ailleurs que le nombre et l'audace de ces bandes augmentera au fur et à mesure de la réduction des effectifs.

En Palestine, les Anglais ont eu les mêmes difficultés. leur politique sioniste leur a aliéné à la fois musulmans et chrétiens, c'est-à-dire l'immense majorité de la population. Des troubles graves se sont même produits à plusieurs reprises. En Transjordaine ils ont reculé devant les frais d'une occupation militaire

effective et ont laissé le pays dans un véritable état d'anarchie. En Mésopotamie ils ont aussi beaucoup de peine à maintenir l'ordre parmi les tribus Bédouines.

Sous le régime Turc tous ces pays vivaient en paix, les bandes étaient très rares et peu dangereuses ; aujourd'hui plusieurs régions manquent complètement de sécurité, le banditisme va s'accentuant et presque partout la xénophobie s'exaspère chaque jour de plus en plus. La situation est d'autant plus grave que presque tous les habitants sont armés et ont des munitions en abondance.

Le rôle de la S. D. N. *au point de vue économique* n'est pas moins étendu ; il lui appartient de favoriser le commerce international et d'empêcher les monopoles commerciaux au profit de certaines puissances. Cette tâche lui était facilitée adns les pays sous mandat où elle était libre d'imposer à l'Etat mandataire les conditions qu'il lui plaisait. C'est ce qu'elle a fait : en Syrie et en Palestine aucun pavillon n'est privilégié, c'est le régime de l'égalité pour tous, sans aucun avantage même pour les nationaux de la puissance mandataire. Cette condition est en réalité illusoire si la puissance mandataire a suffisamment de pouvoirs pour favoriser indirectement l'exploitation du pays par ses nationaux et l'extension du commerce du territoire sous mandat avec la Métropole, et pour mettre des entraves à la concurrence étrangère. L'Angleterre a développé considérablement son commerce avec la Palestine proportionnellement aux autres pays. La France a agi de même en Syrie et si nous n'avons pas réussi aussi bien que les Anglais cela tient au caractère du commerce français qui n'est pas adopté à la situation spéciale des marchés levantins. En tous cas personne n'est dupe des déclarations soit de la S. D. N., soit des Puissances mandataires sur le caractère

désintéressé du mandat. Les mandats ont été attribués aux Puissances qui avaient le plus d'intérêts dans ces pays et qui se les étaient déjà partagées par droit de conquête ; et elles ne cachent pas leur intention de les développer. Le Haut-Commissariat français pour faire ressortir l'importance de sa mission ne manque pas de mettre en avant les avantages économiques qui peuvent en résulter pour la France : « l'affaire payera » a dit le Général Gouraud.

Mais, en matière économique la question de l'égalité douanière passait au second plan dans les préoccupations de la S. D. N. Ce qu'il importait avant tout dans une institution essentiellement humanitaire et tutélaire c'était d'assurer le développement des ressources du pays. La Syrie et la Palestine, disait-on, pays très riches, étaient laissés à l'abandon par les Turcs : libérées du joug ottoman elles seront appelées à une tres grande prospérité. Nous avons déjà exposé dans le chapitre précédent et nous expliquerons plus en détail dans la partie consacrée spécialement à cette question, les résultats désastreux, pour la Syrie tout au moins, de leur séparation de l'empire ottoman et de cette politique qui a conssisté à couper en morceaux au hasard des appétits européens un Etat formant un tout économique susceptible de se développer harmonieusement et à donner l'autonomie à ces tronçons incapables de vivre isolément.

Ainsi, si on envisage la politique du mandat A comme moyen d'assurer le bien-être et la prospérité des peuples, la S. D. N. n'a certainement pas eu un choix heureux en l'appliquant à la Palestine et à la Syrie. Rien ne l'autorisait à appliquer à ces provinces turques un régime différent des pays d'Europe où elle a eu à s'occuper de la protection des minorités. En voulant maladroitement faire respecter en Orient les grands principes qu'elle

tend à imposer à la conscience du monde, elle est allée contre le but même qu'elle se proposait. En voulant assurer la paix elle a déchaîné la guerre et attisé des haines qui sont le prélude de nouveaux troubles ; en voulant libérer des populations du joug d'une puissance, elle les a soumises à un joug beaucoup plus opprimant ; en voulant protéger des minorités elle a opprimé des majorités, et enfin en voulant former des Etats autonomes prospères, elle a groupé une bigarure de populations hostiles les unes aux autres et prêtes à s'entredéchirer ; elle a créé un état de fait provisoire qui n'est pas viable et prépare une période de troubles pour l'Orient.

*
* *

II. — Quelle est la valeur du contrôle supérieur de la Société des Nations dans le système des mandats ?

L'efficacité de ce contrôle sera en raison directe de l'autorité et de l'impartialité de cette Haute Assemblée.

Quelle est donc actuellement l'importance de la S. D. N. ? Quelle est la mesure de son influence sur la diplomatie mondiale?

Il serait bien difficile de donner une appréciation là-dessus. La S. D. N. a des partisans convaincus qui voient dans son histoire de trois années des preuves multiples de sa vitalité. D'autres, au contraire, limitent son rôle à celui d'un Conseil délibérant sur des matières sans importance que pour cette raison lui auront abandonnées les diplomaties.

Ce qui est plus facile à définir c'est le caractère actuel de la S. D. N., l'esprit qui anime le Conseil chargé seul de la question des mandats. L'Assemblée n'étant appelée à se réunir que rarement, c'est le Conseil qui la représente et est appelé à la représenter le plus souvent. Or, ce Conseil est composé des représentants des grandes Puissances Alliées, au nombre de quatre, et de

cinq membres (au début quatre seulement) élus par l'Assemblée. Les Puissances Alliées, si elles sont d'accord, sont donc à peu près assurées d'imposer leurs décisions. Elles ne se sont d'ailleurs pas contenté de fonder la S. D. N. et de s'y réserver une situation privilégiée ; elles ont tenu à l'associer à leur œuvre de reconstitution de l'Europe, suivant leurs propres plans, à l'exécution de certaines clauses du Traité de Paix. La question des mandats est de celles-là ; aussi est-elle réglée par le Pacte même (art. 22) qui constitue la Société.

Les Puissances Alliées lui ont confié la souveraineté et le contrôle des territoires sous mandat, mais elles lui ont, en même temps, retiré les moyens d'exercer cette souveraineté et ce contrôle. Le mandat, stipule l'art. 22, devra être exercé « au nom de la Société des Nations » par le mandataire. Quel est le mandant ? La Société des Nations en principe bien que le caractère juridique du mandat soit qu'il choisit et révoque le mandataire. En fait, les principales Puissances Alliées se sont réservées le droit de choisir elles-mêmes les mandataires (art. 94, alinéa 3 du Traité de Sèvres et art. 116 et 119 du Traité de Versailles). Voici donc la procédure qui a été adoptée pour la désignation des mandataires : 1° les principales Puissances Alliées attribuent un mandat à telle Puissance ; 2° elles notifient cette décision au Conseil ; 3° le Conseil déclare officiellement prendre acte de cette désignation et fait savoir à la Puissance désignée qu'il la considère comme investie du mandat (Cons. VIII, p. 180).

Le droit de destitution du mandataire n'est pas non plus stipulé ; le silence des textes doit donc être interprété par la négative ; les fondateurs de la Société des Nations ont reculé devant l'application de sanctions vis-à-vis d'une grande Puissance.

Les principes imposés aux mandataires pour l'application du mandat sont aussi généraux et vagues que possible.

Le contrôle des mandats n'est pas exercé par l'Assemblée, elle a été seulement autorisée à formuler des vœux en la matière (Ass. 294. Ass. Res. 32).

Seul le Conseil est compétent ; or, nous savons que quatre membres sur neuf sont les délégués des principales Puissances Alliées ; aussi si elles arrivent à s'entendre elles sont à peu près assurées d'imposer leur volonté au Conseil.

Le mandataire est tenu de rendre compte (al. 7) de son mandat sous la forme d'un rapport annuel. Mais l'article 22 garde un silence absolu sur les sanctions que pourrait encourir le mandataire dont la gestion ne serait pas suffisante. Une résolution du Conseil prévoit seulement, si tant est que ce soit là une sanction, la publication des rapports avec les observations de la Commission permanente. La destitution du mandataire n'est donc pas prévue, ni même le droit de lui adresser de simples recommandations.

La seule sanction possible est la sanction d'un caractère général, prévue par l'art. 16 qui autorise le Conseil à exclure une Nation de la Société pour inaccomplissement d'engagements résultant du Pacte.

Les pouvoirs du Conseil, si modestes qu'ils soient, sont encore limités par ceux des principales Puissances Alliées et Associées. L'alinéa 8 prévoit qu'une convention « entre les membres de la Société » pourra avoir précisé les pouvoirs du mandataire ; s'il n'en a pas été ainsi c'est le Conseil qui devra statuer ». Or, le compte rendu de la huitième réunion du Conseil (p. 38) porte que « les Puissances Alliées et Associées en usant, lors de la rédaction du Pacte, des mots « membres de la Société » ont bien entendu se désigner elles-mêmes ».

Il est donc bien difficile de définir d'un côté les droits des principales Puissances, de l'autre ceux du Conseil.

En fait, jusqu'à présent ce sont les principales Puissances qui ont tout décidé en petit comité, et elles ont ensuite envoyé leurs décisions au Conseil pour ratification.

Le dernier mot revient donc finalement aux Alliés en matière de mandat. Or, comme les Américains se sont retirés et de la Société des Nations et du Conseil des Alliés et se désintéressent de la question des mandats (sauf en ce qui concerne Mossoul), comme des accords particuliers ont été passés avec l'Italie qui avait des intérêts dans le Levant, l'Angleterre et la France se trouvent en réalité maîtresses de la situation, soumises à aucun contrôle ni à aucune sanction.

Cette intervention de la S. D. N. dans l'administration de territoires nouvellement soumis à l'occupation de puissances européennes non seulement n'est pas une garantie, mais elle n'est pas une innovation.

On a prétendu que la politique des mandats était le prélude d'une véritable révolution dans l'administration des territoires coloniaux, qu'auparavant ils étaient soumis à une exploitation égoïste de la part des Puissances conquérantes, lesquelles négligeaient le bien-être et le développement des populations indigènes ; l'emprise de la S. D. N. sur les anciennes colonies allemandes et les territoires séparés de l'empire ottoman ne serait que le prélude d'une internationalisation de toutes les colonies ; à l'avenir celles-ci seraient exploitées dans l'intérêt non plus d'une seule puissance, mais de toutes les nations par la suppression des barrières douanières ; et des précautions seraient prises pour l'amélioration du sort des indigènes.

Ceux qui parlent ainsi se refusent à voir les faits et à dégager les lois de l'histoire. En réalité, rien n'a été innové. Les prescriptions de la S. D. N. relatives à l'amélioration du sort des indigè-

nes ne sont que la copie d'accords passés avant la guerre entre les principales puissances coloniales (Congrès de Berlin, Conférence de Bruxelles, etc.). L'internationalisation économique des territoires coloniaux est un fait accompli depuis la suppression du Pacte colonial ; comme nous le verrons dans un chapitre ultérieur, le commerce de la presque totalité des colonies se fait avec les pays étrangers dans une beaucoup plus grande proportion qu'avec la Métropole (1). Le régime de faveur que se réserve le commerce métropolitain n'est qu'une équitable compensation des frais que la Métropole a supportés pour la mise en valeur de la colonie et est loin de constituer — les statistiques le mettent suffisamment en lumière — une entrave au commerce de ses colonies avec l'étranger. Ce qui est un danger, au contraire, pour la mise en valeur des territoires coloniaux, et par conséquent pour le commerce mondial, c'est l'obligation pour la Métropole de respecter, comme dans le mandat, l'égalité économique entre toutes les nations ; si cette égalité était parfaite, la Métropole perdrait tout intérêt au développement de ces territoires ; ainsi leur mise en valeur d'une part, le bien-être des indigènes et le commerce international d'autre part, seraient les premiers à en subir les fâcheuses répercussions.

L'internationalisation politique, sous des prétextes divers, des territoires coloniaux qu'une puissance se propose de coloniser, est également tout ce qu'il y a de plus commun dans l'histoire coloniale du XIXe et du XXe siècle. C'est même depuis longtemps la première phase des conquêtes coloniales. Nous nous bornerons à citer les exemples plus particulièrement frappants de la Tunisie, du Maroc et de l'Egypte.

(1) Troisième partie, chapitre II.

Voici comment M. Leroy-Baulieu décrit la situation de la France en Tunisie au début du Protectorat :

« Le Traité du Bardo était tout à fait informe ; il ne contenait « rien de net et de précis. On ne savait quels étaient nos droits : « c'étaient à nous de les définir et de les fixer. La Tunisie restait « garottée dans des liens nombreux que tenaient et que serraient « les puissances étrangères ; elle n'avait ni des finances à elle, « ni une justice à elle. La Commission financière internationale, « où des représentants Italiens et des représentants Anglais se « rencontraient avec les représentants de la France, était seule « maîtresse de tous les revenus un peu liquides et facilement « recouvrables, ceux des douanes notamment. Les capitulations, « la justice des Consuls ne laissaient au Bey et à son associé ou « son protecteur, la France, aucune influence positive sur les « jugements, soit en matière civile, soit en matière pénale où « des Européens étaient engagés. Le Régime commercial de la « Régence était asservi, il l'est malheureusement encore, aux « traités conclus sans détermination de durée avec des puissan- « ces qui sont nos rivales politiques. *La Tunisie était donc une « terre où nous tenions garnison, mais dont toute l'Europe, et « surtout l'Angleterre et l'Italie, au même titre que nous, conser- « vait la tutelle légale* » (1).

Si nous prenons maintenant l'exemple du Maroc il est encore beaucoup plus caractéristique. Au Maroc étaient au début en jeu les intérêts primordiaux de la France, de l'Espagne et de l'Angleterre. Malgré notre entente avec ces deux pays, l'Allemagne a réussi à faire internationaliser à la Conférence d'Algésiras la question du Maroc et nos droits y étaient réduits à néant. C'est peu à peu par des accords avec les autres puissances, notamment

(1) Leroy-Beaulieu. — L'Algérie et la Tunisie.

avec l'Allemagne en 1911, puis par le Traité de Versailles que la France a réussi à se dégager en partie de l'hypothèque internationale à laquelle le Maroc était soumis.

Quant à l'Egypte, qui était comme la Tunisie sous la tutelle d'une Commission financière européenne, depuis l'occupation de ce pays par ses troupes, l'Angleterre n'a pas perdu une occasion de s'y débarrasser des droits des nations étrangères et elle n'y est encore parvenue que très imparfaitement.

Ainsi il n'y a absolument rien de nouveau, rien d'original, rien de supérieur dans le système des mandats. La Société des Nations elle-même n'est pas une innovation dans l'histoire ; elle est la conséquence dans le monde de la guerre mondiale, comme la Sainte Alliance fût la conséquence du Congrès de Vienne qui avait la charge de la reconstruction de l'Europe. Sous l'influence d'Alexandre Ier cette Sainte Alliance eut une couleur mystique et religieuse. Les souverains unis voulaient « faire connaître à l'univers entier leur inébranlable résolution de suivre, aussi bien dans la direction des Etats qui leur étaient confiés, que dans les relations politiques avec tous les autres gouvernements, uniquement les préceptes de la sainte religion, de l'amour de la vérité et de la paix » (1). N'est-ce pas là un peu le caractère de la S. D. N. et ne croirait-on pas entendre parler le Président Wilson. La Sainte Alliance était dirigée primitivement contre la France jusqu'à ce que la France en fit partie, comme la S. D. N. est dirigée contre 'Allemagne jusqu'au jour où celle-ci en fera également partie.

Les Puissances de la Sainte Alliance, comme les membres de a S. D. N. « jouaient le rôle de cour régulatrice de l'Europe, de gardiens protecteurs appelés à veiller avec un soin jaloux sur la

(1) SAINT-BRICE. — Correspondance d'Orient, 1919.

tranquillité des peuples. Elles établirent comme une règle la faculté de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats indépendants, lorsqu'à leur jugement la situation de ces affaires constituerait un danger pour la paix de l'Europe » La Sainte Alliance dura jusqu'au jour où l'Angleterre s'aperçut que la Révolution servait ses intérêts dans l'Amérique du Sud.

Nous ne voulons pas préjuger de l'avenir de la Société des Nations ; elle est peut-être dès maintenant le moule définitif dans lequel viendront peu à peu se fondre les égoïsmes nationaux et sur lequel s'édifiera une véritable et durable solidarité entre les nations.

Mais, la véritable Société des Nations n'existera réellement que lorsqu'elle sera soutenue par l'opinion publique de tous les Pays, et que sera répandu dans le monde l'esprit de justice et de bienveillance mutuelle dans les relations internationales.

Cet état d'esprit n'est pas encore celui des peuples ; et les égoïsmes nationaux sont plus déchaînés que jamais. Dans ces conditions il serait puéril de compter sur un organisme sans vitalité, sans puissance pour mettre un frein à l'impérialisme des grandes puissances. d'autant plus que cet organisme est lui-même sous la tutelle de ces grandes puissances.

Le mandat A, qui n'est pas un système d'administration coloniale original, n'est donc pas davantage un système d'administration internationale nouveau : le contrôle international constitue fréquemment la première phase des conquêtes coloniales, la phase préparative au protectorat ou à l'annexion ; celui de la S. D. N. offre peut-être un avantage mais pour la puissance occupante ; alors qu'en général ces contrôles étaient vexants et gênants pour la puissance qui en était l'objet, ceui de la S. D. N.

apparaît comme tout à fait platonique et de pure forme ; peut-être, dans ces conditions, les puissances mandataires ne jugeront pas utile cette fois de s'en débarrasser par des marchandages diplomatiques coûteux et restera-t-il, à l'instar de la Société des Nations, comme le symbole d'une ère nouvelle qui n'est pas encore parue, mais qui naîtra peut-être un jour.

CHAPITRE II

Impossibilité de faire de la Syrie une nation viable

Le système du mandat A a été institué par le Conseil Suprême pour libérer les populations Syriennes et Palestiniennes du joug ottoman et en faire, aux termes de l'art. 22 du Pacte de la S. D. N., des nations indépendantes et prospères.

Nous allons voir qu'il a disposé de ces territoires de telle façon que l'unité syrienne est plus compromise que jamais et que la portion placée sous le mandat de la France se trouve dans une situation économique des plus précaires qui compromet gravement la mise en valeur du pays.

I. - Impossibilité de constituer une Nation Syrienne dans les limites de la Syrie actuelle

Nous avons vu plus haut (1re p., ch. 1er), en nous plaçant tour à tour au point de vue géographique, historique et ethnique, et nous allons voir tout à l'heure, en étudiant les ressources et les courants commerciaux du territoire sous mandat français que la Syrie est une région naturelle très étendue puisqu'elle s'étend du Taurus à l'Egypte, mais aussi nettement délimitée par la nature et habitée dans l'ensemble par une population de même race et régie par les mêmes coutumes. « Les considérations, écrit

le Général de Torcy, dont on s'est parfois inspiré pour baser sur un fractionnement de la Syrie certaines vues relatives à sa réorganisation ultérieure sont d'ordre purement politique et leur caractère artificiel doit suffire à les faire écarter » (1).

Le Conseil Suprême a fractionné la Syrie : la partie sud a été placée sous mandat Anglais, et la partie nord sous mandat Français.

Or, nous avons vu également (1re p., ch. 2) que si la Syrie possède des frontières naturelles, qui en font un tout homogène, elle se trouve par contre composée de plusieurs régions naturelles habitées par des populations dont la variété constitue incontestablement le trait le plus caractéristique de ce pays. L'unité physique et ethnique existe dans un sens nord-sud : en allant de l'ouest à l'est ; de la côte à l'intérieur on rencontre trois régions naturelles peuplées par des populations de mœurs différentes et de moins en moins évoluées ou plutôt « européennisées » à mesure qu'on s'éloigne de la côte.

Les cadres de l'administration turque avaient été déterminés en tenant compte de cette situation naturelle : le littoral et l'intérieur du pays constituaient des provinces distinctes. La répartition des deux portions de territoire entre l'Angleterre et la France n'en tient aucun compte et les deux puissances ont chacune leur part du littoral et de l'intérieur.

La situation politique est devenue de ce fait très compliquée et nécessité a été d'en tenir compte dans la nouvelle organisation. Si petite que soit la part qui lui était échue, la France a dû la sectionner de nouveau en trois parties : le Liban à culture demi-européenne, la Syrie aux coutumes arabes et le désert où la sécurité exige l'institution d'un service spécial de surveillance sur

(1) Général DE TORCY. — Notes sur la Syrie.

les Bédouins. Les Anglais ont été obligés également de créer pour les mêmes raisons deux Etats : la Palestine et la Transjordanie.

Dans ces conditions il est inutile d'insister sur l'utopie qui est à la base de toutes les tentatives en vue de constituer une unité syrienne. La Syrie nouvelle, réduite à quelques cantons, dans laquelle les diplomates Alliés semblent s'être plû à faire entrer tout ce que présentait de contrastes, d'oppositions, ce pays si peu homogène est destiné à être le champ de bataille de particularismes locaux à vues étroites.

En brisant l'unité Syrienne et par là la seule possibilité de réalisation d'une nationalité syrienne, les puissances alliées n'ont réussi qu'à surexciter les passions particularistes, les luttes religieuses et les haines entre communautés et à tuer tout germe de nationalité, à briser tout espoir de constituer une ou plusieurs nations syriennes.

Le résultat a été l'impossibilité de constituer un Etat syrien, alors qu'un Etat comprenant la Syrie intégrale n'eut rencontré aucune opposition (si ce n'est peut-être, et encore ce n'est pas sûr, chez les Libanais), et la nécessité de morceler le morceau de Syrie sous mandat français en cinq Etats et un sandjak autonome pour obéir à des intérêts locaux et égoïstes au mépris des intérêts généraux de l'ensemble du pays (1).

II. - Obstacles d'ordre économique

La première condition d'existence d'un Etat comme pour un particulier est qu'il puisse vivre. Il ne peut même pas se borner à végéter, car avec le développement qu'a pris depuis quelques dizaines d'années le commerce international, créant une concurrence terrible entre les Nations, un pays qui végète est con-

(1) Cf. chapitre IIII.

damné à subir tôt ou tard la domination économique d'abord, politique ensuite d'une nation plus riche et partant plus forte.

Or la Syrie est un pays commerçant. « Dans l'économie Syrienne, la question commerciale avait et conserve encore une part prépondérante. Jusqu'a la guerre, la Syrie a vécu de son commerce. Elle en a vécu exclusivement. Elle en a vécu pendant de très longs siècles » (1). La Syrie est un pays qui a toujours joui d'une situation priviégiée par sa situation sur une des plus grandes routes commerciales du monde. Mais ces avantages peuvent disparaître soit par suite des progrès de la science qui par la construction de travaux gigantesques permet le percement de routes nouvelles beaucoup plus économiques et plus rapides, soit par suite de l'évolution du commerce international et du jeu de la concurrence.

Placée à un des carrefours les plus importants du monde, sur la route de l'Europe en l'Orient, et en Extrême-Orient, et sur celle d'Afrique en Asie et en Europe Orientale, la Syrie, qui dans l'antiquité et au moyen-âge était un des pays les plus commerçants du monde, avait perdu peu à peu la plus grande partie des avantages de sa situation à la suite du percement du canal de Suez qui ouvrait une voie plus rapide et plus économique entre l'Europe et l'Orient.

Jusqu'à la guerre de 1914 et jusqu'à l'établissement du mandat elle conservait encore une situation géographique privilégiée qui lui donne une large vue sur la mer et qui en faisait l'aboutissement des courants commerciaux allant et venant à travers la Palestine, la Transjordanie, la Mésopotamie, l'Anatolie, vers les régions plus lointaines encore, « un très vaste éventail dont les rayons se réunissaient sur les côtes syriennes » (1).

---

(1) La Syrie et le Liban en 1922 : public. du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et au Liban.

La proclamation de l'autonomie de la Syrie sous mandat français a porté un dernier coup au privilège qu'elle tenait de sa situation géographique ; elle lui a fait perdre les marchés de Palestine, d'Anatolie et de Mésopotamie. Un des premiers soucis des Anglais en Palestine a eté de la libérer de cette servitude économique vis-à-vis de la Syrie, servitude qui ne prêtait pas à conséquence alors qu'elles étaient deux provinces d'un même Etat, mais qui devenait gênante pour le nouvel Etat en le privant de son autonomie commerciale d'abord et ensuite de tous les bénéfices que représente ce commerce de transit ; la Palestine était desservie en grande partie par le port syrien de Beyrouth, les ports de Jaffa et de Caïffa n'étant accessibles qu'aux petits tonnages. Les Anglais ont entrepris hâtivement la construction à Caïffa d'un port muni d'un outillage moderne, assez profond et abrité pour recevoir des bateaux de fort tonnage. Actuellement le transit par Caïffa est tellement plus avantageux que non seulement ce port reçoit toutes les marchandises qui auparavant transitaient par Beyrouth à destination de la Palestine ; mais qu'il concurrence victorieusement Beyrouth pour le commerce de la région de Damas.

Les Anglais n'en sont pas restés là : ils sont en train de préparer la construction d'un chemin de fer reliant Caïffa à Bagdad : ils draineront ainsi au profit de la Palestine tout le commerce qui se faisait par caravane entre la Mésopotamie et les villes Syriennes de Damas et Alep.

En ce qui concerne l'Anatolie, qui était le principal débouché de la Syrie, ce qui assurait la prespérité de la ville d'Alep, l'autonomie de la Syrie devait amener les Turcs comme les Anglais en Palestine à prendre des mesures pour se réserver les avantages de leur commerce et se débarrasser de cette dîme qu'ils

payaient jusqu'à présent au commerce syrien. Ils ont donc commencé par établir à l'entrée des marchandises provenant de Syrie, une barrière douanière destinée à favoriser le trafic par les ports de Turquie (1) ; ils se proposent en outre d'agrandir le port de Mersine et d'en faire le grand port de commerce de toute l'Anatolie. Ils espèrent arriver ainsi à se rendre les maîtres et à profiter seuls de leur trafic commercial.

Mais, dira-t-on, la Palestine et l'Anatolie doivent souffrir également de cette scission de l'Empire ? Ce serait une erreur de le croire. La Syrie dans cette association économique jouait le rôle d'intermédiaire ; la Palestine et l'Anatolie sont des pays agricoles. Or, il est bien difficile pour un pays commerçant comme la Syrie de modifier brusquement son activité économique, de devenir agriculteur ou industriel, comme nous le verrons par la suite. Un pays agricole ou industriel, à condition que sa situation géographique le lui permette, n'aura besoin que de capitaux suffisants pour entreprendre les travaux publics nécessaires (routes, chemins de fer, ports, etc.) au percement d'une route nouvelle, pour qu'aussitôt le commerce naisse et se développe dans cette nouvelle direction : au contraire de l'industrie et de l'agriculture le commerce est une branche de la production qui se déplace très facilement pour suivre les courants commerciaux. Il est probable que les commerçants syriens seront les premiers (quelques-uns se sont déjà installés à Mersine) à aller au devant de ce nouveau courant commercial afin d'être les premiers à s'y faire une clientèle.

Resterait une autre ressource : s'entendre avec les pays limitrophes pour continuer dans le domaine économique l'union

(1) Rapports mensuels de janvier, février et mars du conseiller pour les affaires économiques de l'Etat d'Alep.

antérieure, conclure une union douanière entre les parties détachées de la Turquie et la Turquie elle-même.

Cette suggestion présente de sérieux inconvénients. On pourrait d'abord se demander pourquoi on a détaché de la Turquie des pays qui ne peuvent pas se développer sans une union économique avec elle. Au surplus elle serait très dangereuse pour l'autonomie des nouveaux Etats. Les unions douanières constituent en réalité une phase préparatoire à une union politique.

La Turquie, si elle est impérialiste et a l'intention de reprendre possession des provinces qiu lui ont été arrachées, souscrira avec empressement à ce modus vivendi. Si, au contraire, elle reste décidée à limiter sa souveraineté à la Turquie proprement dite, une telle combinaison serait pour elle un marché de dupe, car elle a tout intérêt à se rendre économiquement indépendante de la Syrie. Les Kémalistes se sont fait reconnaître formellement dans l'accord d'Angora toute liberté dans l'élaboration de leur régime douanier à la frontière de Syrie ; ils en ont aussitôt profité pour frapper de droits très élevés, dont certains étaient véritablement prohibitifs, la plupart des marchandises syriennes ou européennes transitant par la Syrie (1). L'accord douanier qu'ils se sont engagés à passer avec le Haut-Commissaire français, doit dans leur esprit rester étroitement protectionniste.

Pour ce qui est d'une union douanière avec la Palestine, maintenant que celle-ci a réussi à se débarrasser du transit par la Syrie, elle ne serait plus une solution au problème, d'autant

(1) Certains produits originaires de Syrie comme les tissus de soie étaient frappés de droits supérieurs à 100/100 de la valeur de la marchandise. — Rapports du conseiller économique d'Alep de janvier, février et mars 1922.

plus que les deux pays ont à peu près les mêmes productions et les mêmes besoins.

La situation est d'autant plus critique pour la Syrie que la Turquie et la Palestine, étant des pays relativement pauvres, et obligés de faire face aux charges écrasantes qu'impose la création de services publics et de travaux publics de première importance, chercheront et cherchent déjà dans des droits de douane élevés une des principales sources de recettes.

D'après les évaluations du Haut-Commissariat la valeur moyenne des marchandises annuellement importées de l'étranger en Syrie allait de 120 à 135.000.000 de francs dans les années qui ont précédé la guerre. Une bonne partie de ces marchandises servaient à son commerce intérieur avec les régions citées plus haut. Quelle est la proportion de ces marchandises qui restait en Syrie ? Quelle était la part de bénéfice qui revenait au commerçant syrien pour son commerce de transit ?

Les exportations se montaient seulement à 60.000.000 de francs ; *elles représentaient en valeur moins de* 50 % *des importations et en poids environ* 30 %. Dans l'ignorance des chiffres du commerce intérieur de la Syrie avec les régions limitrophes il est impossible d'évaluer sa balance commerciale d'avant-guerre ; on est obligé de s'en tenir aux signes extérieurs. Ceux-ci sont concluants : les commerçants très nombreux dans les villes gagnaient largement leur vie ; il s'était même édifié d'assez grosses fortunes dans le commerce (1).

Après la guerre le commerce de la Syrie a été de nouveau relativement très florissant jusqu'en 1921 : cela tient en partie à ce que, privés pendant quatre ans des marchandises européennes

(1) Chiffres donnés par : La Syrie et le Liban en 1922 (Publ. du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et au Liban).

qui constituent le fond du commerce syrien, les commerçants avaient à reconstituer leurs stocks ; mais cela tient surtout à ce que les conséquences économiques de l'autonomie de la Syrie ne pouvaient pas encore se faire sentir : les travaux d'extension du port de Caïffa ne faisaient que commencer, quant aux Turcs ils avaient assez d'embarras avec les alliés pour chercher à se protéger contre l'invasion des produits transitant en Syrie. D'ailleurs tous ces pays manquant de produits manufacturés d'Europe, il importait avant tout de se ravitailler le plus rapidement possible.

La crise commerciale, qui a commencé dans les derniers mois de 1920, est une crise mondiale ; mais en Syrie elle s'est doublée d'une crise à caractère essentiellement local qui a sa source dans l'isolement économique où ce pays se trouve aujourd'hui. Les commerçants d'Alep, dont le chiffre d'affaires a de ce fait considérablement baissé, ne s'y sont pas trompés ; ils ont vu la cause du marasme des affaires dans la scission turco-syrienne, et dès ce jour ils n'ont pas caché leur bienveillance pour la propagande turque et le retour de la Syrie sous la souveraineté ottomane.

Si l'on consulte les statistiques des ports syriens, on se rend compte que la Syrie est tributaire de l'Europe pour la presque totalité des produits manufacturés. « Plus encore que d'autres pays elle a besoin de tout, depuis la cotonnade, le drap et les soieries, jusqu'au fil qui lui servira à les transformer en vêtements ; elle importe le charbon pour se chauffer ou alimenter ses quelques usines, les machines qui leur sont nécessaires, le pétrole pour ses besoins de toutes sortes, les ustensiles de quincaillerie, de faïencerie, la verrerie, les conserves qu'elle consomme, le bois, le ciment, le plâtre, le fer qui servent à ses constructions, les produits chimiques et pharmaceutiques dont elle

usera pour les soins de ses habitants, l'exploitation de son sol, l'alimentation de ses industries. A l'heure présente nous retrouvons une situation sensiblement la même que celle d'avant-guerre. Et, bien que l'on puisse considérer la période actuelle comme un temps d'évolution vers une organisation un peu différente de la structure économique de la Syrie, il faut néanmoins compter encore, et cela pour bien des années, que le pays syrien restera tributaire de l'étranger, auquel il devra s'adresser pour la presque totalité de ses fournitures » (1).

*
* *

La Syrie ayant perdu tous les bénéfices de sa situation privilégiée pour le commerce de transit, la puissance mandataire se devait de détourner l'activité économique du pays vers une autre source de richesses, l'agriculture ou l'industrie, et tâcher d'y trouver des éléments pour alimenter le commerce extérieur syrien, pour payer les nombreuses marchandises par lesquelles la Syrie est et restera longtemps encore tributaire de l'Europe.

Le Haut-Commissariat a fait un effort louable dans ce sens. Il a commencé par faire dresser l'inventaire des richesses exploitées et inexploitées que renferme le sol syrien. L'impression d'ensemble est donnée dans une page de « La Syrie et le Liban en 1922 » (p. 203).

« L'examen des statistiques d'exportation des divers ports de la Syrie et du Liban, celui aussi des ressources budgétaires des gouvernements qui se partagent le territoire placé sous le mandat de la France, font ressortir que l'exploitation du sol domine, pour le moment, d'une façon très nette, l'économie générale du pays. Quand on étudie celui-ci, on acquiert la conviction que c'est sur le développement de son agriculture que s'édifiera sa prospérité.

(1) La Syrie et le Liban en 1922 (p. 176).

« Si, en effet, abstraction faites des produits manufacturés provenant de l'étranger que réexporte la Syrie, on recherche quelle est la nature des produits manufactués d'origine purement locale qui alimente le commerce d'exportation et quelle est leur importance dans ce commerce, on constate que les produits de l'exploitation agricole du sol, qu'ils proviennent de l'agriculture, de l'élevage ou de la récolte des productions spontanées, qu'ils soient à l'état naturel ou à un degré plus ou moins élevé de transformation, forment en moyenne 95 % en poids de produits locaux exportés.

« Si à leur tour on examine les ressources budgétaires des gouvernements locaux on constate que les précisions de recettes d'ordre agricole, dîme sur les récoltes, taxe sur le travail, taxe sur les produits forestiers, impôt foncier des terrains non bâtis, etc., entrent pour 50 % environ dans les budget de ces gouvernements.

« En Syrie l'agriculture est susceptible d'un large développement ; à bon escient il y a lieu d'escompter que l'exploitation agricole du sol sera le substratum sur lequel s'édifiera la prospérité syrienne, que quelqūe jour, moins éloigné peut-être que l'on croit à juger par le mouvement qui se dessine en faveur de la culture, le pays dédommagera la France des sacrifices que lui impose l'exercice du mandat qu'elle a accepté et disposera de ressources suffisantes pour faire face aux besoins de l'administration de la nation qu'elle aspire à être ».

Nous ne comprenons pas très bien par quel processus le Haut-Commissariat a été amené à conclure de l'examen des statistiques d'exportation des divers ports de la Syrie et du Liban que l'exploitation du sol domine pour le moment d'une façon très nette l'économie générale du pays. Il semble d'ailleurs qu'il y ait

une contradiction flagrante dans le même ouvrage entre cette affirmation et les lignes suivantes relatives au commerce syrien : « Dans l'économie syrienne la question commerciale avait et conserve encore une part prépondérante. Jusqu'à la guerre la Syrie a vécu de son commerce. Elle en a vécu presque exclusivement » (1).

Si nous nous en tenons aux chiffres d'avant-guerre nous constatons que le chiffre des importations est supérieur de plus de 50 % à celui des exportations ; l'exédent de marchandises importées ne faisait que transiter chez les commerçants syriens d'où elles étaient expédiées dans les provinces voisines ; et c'était ce commerce qui constituait la véritable richesse du pays.

Si, au surplus, nous examinons le détail des exportations de Syrie nous voyons que sur une exportation moyenne de 60.000.000 de francs par an :

La soie figure pour 25.000.000 de francs.

La laine pour 10.000.000 de francs.

Les peaux pour 3.000.000 de francs.

Les tabacs pour 5.000.000 de francs.

Les céréales pour 4.000.000 de francs.

Divers pour 13.000.000 de francs.

Or, de toutes ces productions, seule la soie est en totalité d'origine syrienne. Les autres, et plus particulièrement la laine et les peaux, sont pour la plus grande partie originaires des régions limitrophes et ne font que transiter en Syrie, de même que la plupart des marchandises importées d'Europe. Ce chiffre de 60.000.000 doit donc être réduit approximativement de 50 % si on veut se rendre compte de l'exportation des produits d'origine purement syrienne. Dans l'économie générale de la Syrie le com-

(1) La Syrie et le Liban en 1922.

merce de transit figurait donc pour une proportion de 70 à 80 %, le reste 20 à 30 % devant se répartir entre l'agriculture et l'industrie.

Si l'on fait abstraction du commerce de transit il est bien évident que dans un pays sans industrie, ou doté seulement d'une petite industrie locale au rayon d'action très limité, l'agriculture constitue ensuite la plus grande richesse du pays. Mais dans l'économie générale de la Syrie, la part de l'agriculture est évidemment peu importante.

Pour ce qui est de l'examen des ressources budgétaires des gouvernements locaux institués par la puissance mandataire, ils ne prouvent qu'une chose, c'est que la terre est écrasée d'impôts (dîme sur les récoltes, aghnam sur les bestiaux. impôt foncier sur les terrains non bâtis, etc.). Les nouveaux gouvernements ont fait supporter la plus grande partie des charges publiques aux paysans uniquement par politique parce que ceux-ci ne comptent pas dans l'opinion publique, et un peu aussi parce que dans ce pays de commerçants, le travail, et plus particulièrement le travail de la terre est regardé avec mépris. D'autre part, la perception de l'impôt étant affermée, la ferme se paye beaucoup plus cher dans les campagnes où les percepteurs peuvent se livrer impunément à toutes sortes d'abus et d'exactions et donne ainsi un meilleur rendement. Les impôts sur la terre sont tellement lourds que beaucoup de villages reçoivent les percepteurs à coups de fusils et ne se soumettent qu'à l'arrivée d'un détachement de gendarmes qu'il est nécessaire quelquefois de faire appuyer par une colonne française.

En 1921 et 1922 les contribuables syriens étaient beaucoup plus frappés que les contribuables turcs, lesquels avaient cependant à supporter les frais d'une nouvelle guerre contre les Grecs.

Jusqu'à ce que la frontière eût été délimitée (en 1922) les paysans de la région frontière préféraient payer l'impôt aux percepteurs turcs, moins exigeants, qu'aux percepteurs syriens.

Il est donc incontestable que l'agriculture n'a jusqu'à présent été qu'un facteur de second ordre dans l'économie syrienne (nous parlons bien entendu du territoire placé sous mandat français). Est-elle susceptible d'un développement tel qu'elle puisse compenser le déficit dû à la perte des débouchés commerciaux que constituaient les provinces voisines.

Le Haut-Commissariat, à la suite de son enquête sur les ressources naturelles de la Syrie a publié une série de brochures des plus rassurantes. Elles sont malheureusement beaucoup trop optimistes : l'auteur de ces publications semble avoir admis en principe que toutes les circonstances concourront à la réalisation de son plan ; il n'a pas voulu tenir compte des contingences.

Voici une statistique qui à la suite de cette enquête a été publiée par le Haut-Commissariat sur la valeur agricole de la Syrie et du Liban :

Population : 2.700.000 habitants

Superficie totale	15.000.000 hectares
Superficie cultivable	4.000.000 hectares
Superficie cultivée	965.000 hectares
Superficie irrigable	400.000 hectares
Superficie irriguée	65.000 hectares

Ce qui frappe le plus dans cette statistique c'est le chiffre donné pour l'étendue des terres cultivables. Nous savons que la Syrie est un pays pluvieux en hiver et complètement sec en été ; il ne faut danc pas compter sur la culture d'été dans des régions qui ne sont pas irrigables. Or, la superficie susceptible d'être irriguée à la suite de travaux envisagés par le Haut-Commissariat étant seulement de 400.000 hectares et la superficie cultivée de 965.000 hectares ; si les travaux très onéreux envisagés sont

exécutés, l'étendue des terres irriguées, c'est-à-dire susceptibles d'un bon rendement, ne s'accroîtra guère que de 40 %.

Le problème de l'intensification et de l'extension de l'agriculture n'est pas seulement du ressort des techniciens, des agronomes, surtout quand il s'agit, comme c'est le cas, d'opérer une révolution dans la production agricole. Une multitude de facteurs (économiques, sociaux, financiers, politiques, etc., etc.) entrent en jeu ; et ils ne sont pas toujours très malléables.

D'ailleurs en se donnant à tâche d'augmenter la production agricole de la Syrie, le Haut-Commissariat a trop préjugé de ses forces. Sans entrer dans les discussions entre économistes et socialistes au sujet du rôle de l'Etat dans la production, nous ferons seulement remarquer que tandis que ces derniers se placent exclusivement au point de vue social quand ils préconisent l'extension de l'ingérence de l'Etat en matière économique, les économistes, eux, envisagent plus particulièrement le développement économique, le seul qui nous intéresse en l'occurence, quand ils sont d'accord pour réduire son intervention au minimum ; ce qu'ils proscrivent surtout c'est son intervention directe. Or, il semble bien à la lecture des publications du Haut-Commissariat que l'administration française en Syrie compte agir directement et jouer le principal rôle dans le développement agricole du pays.

Et cependant l'expérience montre que presque toutes les fois que l'Etat veut mettre sa puissance au service de l'activité économique, son action s'est révélée à peu près nulle. Celle-ci dépend de l'ensemble des individus qui y concourent ; or ces individus travaillent isolément, ont des intérêts différents, souvent même opposés ; l'intérêt général leur échappe presque toujours ; d'ailleurs quand l'intérêt privé est en jeu, il est bien rare qu'ils s'in-

clinent volontiers devant l'intérêt supérieur du pays qu'ils n'entrevoient pas toujours très clairement.

Cette action directe de l'administration est possible, elle est même nécessaire, dans les territoires coloniaux, dans les pays neufs, où de grandes étendues de terre, n'étant la propriété de personne, font partie du domaine de l'Etat. Sur ces territoires l'Etat ou la Colonie *agissant en qualité de propriétaire* beaucoup plus que comme souverain, n'étant lié par aucune condition juridique, aucun droit acquis, concède à des Sociétés capitalistes, pour une durée pouvant s'élever jusqu'à 75 et 95 ans, l'exploitation d'une certaine étendue de territoire. Dans les clauses du contrat qu'elle passe avec ces Sociétés l'administration impose certaines conditions pour la mise en valeur du terrain au mieux des intérêts de la colonie : obligation d'exécuter certains travaux publics, de consacrer une partie du terrain à la culture d'un produit déterminé. Un des exemples les plus typiques de ce mode de développement agricole d'une colonie, c'est le contrat passé entre le Gouv. Gén. de l'Afrique Occ. Franç. et la Société Cotonnière du Niger dans le but de réaliser industriellement la culture du coton dans la vallée de ce fleuve.

Mais la Syrie n'est pas un pays neuf : elle n'est pas non plus un pays de peuplement où on puisse attirer l'immigration européenne. Les terres y appartiennent toutes à quelqu'un, ou sont l'objet de droits plus ou moins étendus de la part d'individus ou de communautés. Le domaine de l'Etat, ancien domaine de la Couronne, est insignifiant, et d'ailleurs il est donné en location à des familles de paysans qui l'ont toujours cultivé de père en fils.

La situation juridique des terres s'y oppose encore beaucoup plus qu'en France à ce mode d'exploitation par de grandes Socié-

tés. Il est généralement impossible de se reconnaître dans les droits de propriété ; les successions restant la plupart du temps indivises, la plupart des terres appartiennent à plusieurs propriétaires à la fois, chacun d'eux ignorant le plus souvent l'étendue de ses droits. D'autre part, les registres officiels des mutations de propriété ne mentionnent jamais les noms de tous les propriétaires d'une même terre ni l'étendue de tous les droits dont elle est grevée, ni les limites de chaque parcelle (1). Dans ces conditions la régénération agricole de la Syrie par le système des concessions à des Sociétés capitalistes est impossible.

Cette situation juridique des terres est par elle-même un gros obstacle à l'essor agricole du pays. L'exploitant n'étant pas seul propriétaire, n'ayant pas le jus abutendi, n'a aucun intérêt à l'amélioration du fonds et se contente de cultiver dans la mesure de ses besoins. Elle rend très difficiles les muations de propriété ; l'acquéreur n'est jamais sûr de traiter avec le ou les véritables et seuls propriétaires du fonds et risque d'être plus tard inquiété dans sa possession par un copropriétaire inconnu. La mobilisation du sol en est également plus difficile car le capitaliste en présence d'un gage sur lequel l'étendue des droits du débiteur est toujours plus ou moins incertaine, est obligé d'exiger un intérêt plus élevé.

Un deuxième obstacle au développement agricole se trouve dans l'affectation d'une grande quantité de terres à des fondations pieuses ou wakfs. La Wakf est une institution particulière au droit musulman, c'est la consécration perpétuelle d'un bien à des œuvres pies, selon des modalités toutes spéciales.

Le Haut-Commissariat s'est très bien rendu compte, quoique

---

(1) Rapport général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban (publ. du Haut-Commissariat, 1922).

assez tard, de la nécessité de reviser la législation foncière pour favoriser l'essor de l'agriculture. Le problème était certainement un des plus compliqués et des plus délicats que la puissance mandataire avait à résoudre : il s'agissait en effet non seulement de réviser la législation ottomane, mais aussi de réglementer des matières régies le plus souvent par la coutume locale et enfin, ce qui était infiniment plus grave, en ce qui concerne les wakfs de réglementer des matières réservées à la loi religieuse, laquelle est sacrée et immuable aux yeux de tous les musulmans. Il s'agissait de reformer le régime de la propriété foncière et des wakfs en vue du développement économique du pays, sans froisser les susceptibilités des indigènes.

Le chef du Service de l'Immatriculation Foncière du Haut-Commissariat, qui s'était fait attribuer également le contrôle des Wakfs musulmans, s'en est admirablement bien tiré. En l'occurence il est parti de ce principe, que nous préconisons plus haut, que les peuples évoluent suivant leur propre mentalité, que toute législation qui ne respecte pas cette règle est destinée à mécontenter l'indigène et à échouer. Au lieu de reformer la loi indigène, au lieu même de ne modifier que les parties de la loi contraires au principe de toute bonne législation moderne, il l'a fait évoluer suivant la mentalité même qui l'avait inspiré, suivant la mentalité des indigènes.

Le programme qu'il se proposait était le suivant : « Les réformes à introduire en Syrie, en matière immobilière, afin d'assainir la situation foncière du pays, doivent être en même temps poursuivies dans l'ordre législatif, administratif et technique.

1° Réformes d'ordre législatif destinées à améliorer et à adapter aux besoins du pays la législation foncière actuellement en vigueur.

2° Réformes d'ordre administratif ayant pour but de réorganiser sur des bases modernes les services actuels de la propriété ainsi que le régime foncier et hypothécaire.

3° Réformes d'ordre technique destinées à donner à la propriété par la constitution d'un cadastre une base certaine et au régime fiscal une assiette meilleure.

Ces trois séries de réformes s'effectuent parallèlement ; leur élaboration demandera quelques années.

Toutefois l'établissement d'un cadastre n'est envisagé que dans les régions où les frais relativement élevés qu'entraîneront les travaux pourront être payés rapidement par une augmentation de la valeur des terres, c'est-à-dire dans les plaines riches.

En matière de wakfs également une réglementation s'imposait. Depuis longtemps les efforts des jurisconsultes musulmans s'étaient attachés à en tourner par des artifices juridiques le caractère d'inaliénabilité, afin de justifier la constitution de droits réels de toutes sortes, illégaux et même frauduleux contre lesquels le pouvoir souverain se trouvait désarmé. Ce démembrement des wakfs s'accentuait d'une façon inquiétante depuis l'organisation du mandat français sur la Syrie. Le pays étant aux yeux des musulmans sous la domination d'une puissance non musulmane n'est plus considéré par eux comme un Etat musulman : les communautés musulmanes craignent que les revenus de ces biens confondus avec les biens publics, soient détournés ainsi du but pieux auquel ils sont destinés. Or les wakfs jouent en Syrie, comme dans tous les pays musulmans un rôle important ; ils constituent une source de revenus considérable qui sert à entretenir, en dehors du culte musulman et des établissements

(1) Rapport général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban (1922) op. cit.

destinés au culte, de très nombreuses fondations de bienfaisance ou d'intérêt public ou social : la doctrine considère en effet comme pie toute œuvre qui a en vue un intérêt politique ou social.

Considérés au point de vue du développement économique, les wakfs représentent un facteur qui est loin d'être négligeable.

« Les Wakfs généraux comprennent de très nombreux immeubles bâtis ou non bâtis, productifs de revenus importants (maisons d'habitation, boutiques, moulins, fours, bains, vergers, vignobles, terres de culture et de labour). A Damas une grande partie des jardins de l'Oasis appartiennent à des fondations pieuses.

« Les Wakfs comprennent en outre, en dehors des mosquées et des établissements réservés au culte, de nombreux établissements d'utilité publique (fondouks, lavoirs publics, hôtelleries, bibliothèques, écoles, établissements de bienfaisance de toutes sortes).

« Les Wakfs privés sont encore plus importants. Si leurs revenus consacrés aux personnes expressément désignées ne bénéficient pas directement à des œuvres de bienfaisance, il n'est pas moins vrai que leur mise en valeur rationnelle, selon des méthodes perfectionnées, permettrait d'intensifier la production et de contribuer dans une large mesure à la prospérité et à la richesse du pays ».

« Le caractère très spécial des wakfs nous imposait en conséquence de procéder dans ce domaine avec une extrême prudence. Il s'agissait strictement de s'inspirer des principes juridiques et coutumiers admis et appliqués en cette matière, de ne rien introduire dans les dispositions réglementaires qui soit contraire à la tradition religieuse. Tout ce qu'il a été possible de faire dans cette voie c'est la réorganisation de l'administration des Wakfs par des

fonctionnaires musulmans sous le contrôle d'un organisme central musulman, placé à côté du Haut-Commissaire de la Rép. Franç. en Syrie et au Liban, agissant comme représentant de l'Etat, tuteur des collectivités. C'est dans ce sens qu'a été conçu, élaboré, après consultation et accord des jurisconsultes musulmans, et promulgué l'arrêté créant un contrôle général des wakfs musulmans pour l'ensemble des territoires de Syrie et du Liban ».

Ce contrôle comprend :

1° Un organe délibérant composé de deux Conseils : le Conseil Supérieur des Wakfs et la Commission Générale ;

2° Un organe d'exécution représenté par le Contrôleur Général des Wakfs chargé de l'application des décisions prises par les organes délibérants, ainsi que des règlements ou des lois spéciales applicables aux Wakfs (1).

Le principal but de cette réforme c'est d'empêcher le démembrement des Wakfs ; elle n'intéresse le développement agricole du pays que parce qu'elle n'aura que d'heureux effets dans ce domaine ; le Contrôle des Wakfs veillera à ce que toutes les terres constituées en wakfs soient cultivées. Mais cette réforme ne supprime pas les inconvénients, beaucoup plus graves, résultant de leur qualité de biens de main-morte. Une réforme de la législation des wakfs qui eût été conçue dans un sens spécialement économique se serait inspirée de celle qui a été effectuée en Tunisie pour mettre les biens habous (synonyme de wakf dans l'Afrique du Nord) à la disposition de la colonisation.

En Tunisie l'inaliénabilité des biens habous présentait de graves obstacles à la colonisation. On ne commit pas la faute qui nous avait coûté si cher en Algérie où ils furent tout simplement supprimés : les habous publics furent réunis au domaine de

(1) Cf. Rapport général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban (1922).

l'Etat et les habous privés déclarés aliénables par dévolution. En Tunisie on maintint l'administration chargée des habous (la Djemaia des habous) mais nous en contrôlons la gestion en veillant à ce que les revenus soient affectés à des œuvres d'utilité publique (d'assistance ou d'éducation).

La mise des terres habous à la disposition de la colonisation est une œuvre de longue haleine ; avant même l'occupation française on s'était déjà attaqué doucement et par étapes successives à l'inaliénabilité de cette catégorie de biens. On décida d'abord qu'un immeuble habous pourrait être échangé contre un autre immeuble mulk (1) qui deviendrait habous à sa place. Puis on fut amené à reconnaître la validité de l'échange même avec une terre mulk de valeur inférieure ; dans ce cas la différence de valeur devait être compensée par une soulte. Cette solution en entraîna une autre : l'échange en argent sous cette condition que l'argent provenant de l'échange devrait faire l'objet d'un remploi : on admit ensuite la location à long terme des habous d'abord pour trois ans ensuite pour dix ans. Le habous put enfin donner lieu à un contrat spécial au droit tunisien : l'enzel.

L'enzel est une location moyennant une rente perpétuelle, sorte de démembrement du droit de propriété ; le propriétaire du bien conserve le domaine éminent qui lui donne le droit de toucher proportionnellement le prix de la location, la rente d'enzel ; quant au domaine utile, il passe à l'acquéreur. L'extension aux habous de la cession enzel fut le moyen le plus commode pour mettre les habous à la portée de la colonisation ; la rente d'enzel étant ordinairement très faible, le colon pouvait avec un modeste capital se procurer une terre ; et comme l'enzel avait le caractère d'une rente perpétuelle, il était sûr de consrver la jouissance de

(1) I. mulk, immeuble de pleine propriété.

l'immeuble tant qu'il payerait la rente. L'acquéreur à enzel pouvait se substituer un tiers et lui céder ses droits ; toutefois il restait garant vis-à-vis du propriétaire du payement de la rente convenue.

Tels étaient les usages à notre arrivée. Nous les avons maintenus ; nous nous sommes efforcés surtout de réglementer l'enzel. Nous avons décidé que les biens habous ne pourraient être loués à enzel qu'aux enchères et sous le contrôle de l'autorité publique, cela afin d'assurer la loyauté et la moralité des transactions.

La Direction de la colonisation s'est arrangée avec la Djemaia des habous pour que celle-ci soit tenue d'échanger avec elle soit en nature contre des terres de l'Etat, soit contre de l'argent une certaine quantité de terres faisant partie des habous publics afin qu'elles soient mises à la disposition de la colonisation européenne.

Enfin par un décret beylical du 22 janvier 1905 les rentes perpétuelles de toutes natures, notamment l'enzel, furent déclarées rachetables. Les conditions du rachat seraient en principe fixées par l'acte constitutif de la rente si cet acte ne contient pas d'indication ; l'indemnité de rachat consisterait en 25 annuités de la rente si le chiffre de celle-ci ne dépasse pas 20 francs et en 20 annuités s'il est supérieur à cette somme. Toutefois s'il s'agit d'un habous privé ce chiffre de 20 annuités est un minimum, le véritable prix devant être débattu entre les intéressés sous le contrôle de la Djemaia.

C'est grâce à ces différents procédés que la plus grande partie des habous, qui antérieurement étaient entre les mains soit de la Djemaia, soit des indigènes et généralement très mal exploités ont été transformés en terres de colonisation (1).

---

(1) C. Perreau, Professeur à la Faculté de Droit de Paris. — Cours sur la Tunisie à l'Ecole Coloniale (1919-1920) op. cit.

Une telle réforme n'a pas demandé moins d'un quart de siècle à s'accomplir en Tunisie. En Syrie il ne faut donc pas en vouloir au Chef des Services Fonciers représentant du Haut-Commissaire auprès du Contrôleur Général des Wakfs de n'avoir pas usé de son influence auprès de ce haut fonctionnaire indigène pour lui faire brûler les étapes et modifier brusquement la législation actuelle des wakfs dans un sens exclusivement économique.

D'ailleurs si cette transformation progressive du régime des wakfs a été possible en Tunisie c'est parce qu'elle s'imposait pour satisfaire les besoins croissants de la colonisation. Or la Syrie n'est pas un pays de colonisation, les terres qui auraient pû par ce moyen servir à amorcer un mouvement d'immigration de colons européens n'auraient pas été assez nombreuses et leur prix de vente en raison de la valeur de la terre en Syrie aurait été trop élevé. Tout ce qu'on pouvait demander à une réforme c'était d'organiser une bonne administration des wakfs qui veillerait à ce que ceux-ci soient bien exploités et produisent le maximum de revenus. C'est ce qui a été fait ; il ne faut donc pas en attendre, comme en Tunisie une augmentation sensible de la production agricole du pays ; on peut même la considérer d'ores et déjà comme insignifiante.



Un deuxième obstacle au développement agricole de la Syrie est d'ordre social. La Société syrienne dans les campagnes vit sous un régime qui offre de grandes analogies avec celui de la féodalité dans l'Europe du moyen-âge. Dans certaines régions, qui sont parmi les plus fertiles, la presque totalité de la terre est possédée par de véritables seigneurs féodaux : les « Beys » dans la plaine d'Akkar, les « Aghas » dans l'Amouk, ailleurs les « Sheiks ». Ces personnages jouissent d'un prestige énorme sur

les paysans qu'ils savent habilement maintenir sous le régime du servage : ils les fixent au sol généralement en leur donnant gratuitement la maison où ils habitent, et surtout en leur prêtant de l'argent et en veillant à ce que ceux-ci restent toujours pauvres et ne puissent jamais s'acquitter de la totalité de leurs dettes. Ailleurs, dans la plus grande partie du pays, la terre est possédée par les notables des villes ; elle se trouve presque en totalité, à l'exception du Liban, entre les mains des musulmans. Les notables des villes, s'ils sont moins en contact avec leurs métayers, n'en usent pas moins vis-à-vis d'eux des mêmes pratiques.

Le système féodal est incontestablement un procédé défectueux d'exploitation du sol. Le propriétaire qui possède une grande quantité de terres, lesquelles lui rapportent un revenu bien supérieur à celui qui lui est nécessaire à la satisfaction de ses besoins, cherche plutôt à étendre sa puissance par l'acquisition de nouvelles terres qu'à en intensifier la production, d'autant plus que toute inovation venant d'Europe est considérée avec méfiance par les musulmans.

Quant au paysan, presque toujours complètement illettré, il vit comme une brute, le plus souvent dans des huttes misérables et dans des conditions d'existence qui ne diffèrent guère de celles des populations du centre de l'Afrique. Maintenu dans une sujétion très étroite vis-à-vis du propriétaire qui veille à ne lui laisser comme gain que le strict nécessaire pour mener son existence misérable, il n'a pas intérêt non plus à accroître le rendement de la terre puisque tout le bénéfice en serait pour le propriétaire.

« Le villageois qui réside sur les « latifundia » en cultive le sol sous apparence de métayage ; il fournit son travail et celui de sa famille. Du propriétaire il reçoit la jouissance du fond, les instruments de travail, — combien peu nombreux et rudimentaires,

— les bêtes de trait, la semence, etc., des avances que, la récolte faite, il remboursera à un taux que nous qualifierons spontanément d'usuraire, ne cite-t-on pas des remboursements effectués au taux de 400 % !

« Mais ce n'est point tout : la récolte faite, le cultivateur ne sera pas plus riche qu'avant. Quand il aura payé la dîme de 12,5 % que les exactions des fermiers élèvent à un taux sensiblement plus haut, quand il aura donné au propriétaire le double de la semence reçue, quand sur sa part du tiers du reliquat des produits il aura amorti sa dette, il lui restera... la perspective de contracter de nouvelles dettes pour vivre jusqu'à la récolte prochaine à moins qu'il ne préfère chercher ailleurs des conditions d'existence aussi précaires. Serf d'un grand propriétaire terrien il est, serf il restera, attaché à la terre par la tradition ancestrale » (1).

La petite propriété paysanne n'existe guère que dans la montagne, surtout dans le Liban où elle est la forme normale de possession du sol. La guerre s'est répercutée d'une façon très fâcheuse sur cette petite propriété libanaise : sous la pression de la famine, la plupart des propriétaires se sont vus contraints d'emprunter dans des conditions désastreuses puis de vendre à des capitalistes de Beyrouth, de Tripoli ou d'Alep la totalité de leurs terres pour une somme qui ne dépassait pas généralement le dixième de leur valeur. Le Haut-Commissariat français s'est ému de cette situation qui faisait passer la terre des mains de celui quil a cultivait dans celles de capitalistes qui, ne connaissant rien des travaux agricoles, feraient exploiter par des mercenaires ; le maintien de cet état de choses ne pouvait que réduire la produc-

(1) Note sur la Syrie et la Cilicie par M. ACHARD, conseiller agronome du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et Cilicie.

tion. A une situation due à des circonstances exceptionnelles, le Haut-Commissariat remédia par une mesure exceptionnelle : il prit un arrêté annulant de plein droit toutes les ventes de propriétés passées dans le Liban pendant la guerre. S'inspirant uniquement de préoccupations économiques, il limita cette mesure à la montagne du Liban, la seule région où la presque totalité de ces ventes avaient été faites par de petits propriétaires cultivant eux-mêmes à des capitalistes qui spéculaient sur la famine et profitaient du bas prix exceptionnel des terres pour se tailler de vastes latifundia (1).

Le Haut-Commisariat s'est donc efforcé par toutes les mesures que nous venons de citer d'arriver à une meilleure exploitation du sol ; il a fait sienne cette formule : la terre aux paysans, c'est-à-dire à celui qui la cultive ; et il se propose de la mettre à la base de sa législation foncière.

Mais s'il est possible de favoriser par une législation appropriée l'accession du paysan à la propriété, les progrès dus à cette léglislation sont excessivement lents, surtout quand, comme c'est justement le cas en Syrie, il est nécessaire de modifier aussi l'état social du pays. Ces transformations sont très lentes et surtout très délicates, car elles sont hors du champ d'action du législateur ; celui-ci ne peut pas y procéder directement, il doit y arriver par incidence. Or, c'est là une chose excessivement compliquée parce qu'il est obligé de prévoir très loin les conséquences et surtout les répercussions les plus lointaines des décisions prises ; et il est rare qu'il ne se trompe pas au moins partiellement dans ses prévisions.

L'activité du Haut-Commissariat pourra s'exercer avec succès

(1) Arrêté sur les ventes effectuées dans le Liban pendant la guerre (J. Of. du H.-Com. de la R. F. en Syrie et au Liban juin 1921).

pour tout ce qui concerne la protection du paysan et la réglementation du contrat de travail. Mais cette réforme sera très lente et très délicate parce qu'elle est appelée à se heurter à l'opposition de l'opinion publique locale représentée exclusivemnt par les notables qui sont, nous l'avons dit, généralement des propriétaires fonciers. La masse paysanne est encore beaucoup trop arriérée pour songer à émettre la moindre revendication.

Pour se rendre compte des obstacles qui limiteront considérablement les conséquences des efforts du Haut-Commissariat en vue de l'intensification de la production agricole on ne saurait mieux faire que de comparer le problème foncier en Syrie à celui qui s'est posé en France, où cette tâche est cependant plus facile, les populations des campagnes étant beaucoup plus évoluées et à même de comprendre leurs intérêts et de faire valoir leurs revendications. En France aussi la législation a cherché à favoriser par tous les moyens l'accession du paysan à la propriété du sol ; les résultats ont été excessivement lents et à la veille de la guerre, la plus grande partie des terrains de culture appartenait à des capitalistes qui les faisaient cultiver par des fermiers ou par des métayers.

Une circonstance exceptionnelle a fait beaucoup plus que la meilleure des législations pour l'application de cette formule : la guerre. Par suite de la raréfaction et de l'élévation considérable de prix des denrées alimentaires, les paysans se sont presque tous enrichis ; doués au suprême degré de cette vertu éminemment française qu'est l'épargne, l'économie, ils ont épargné leur gain, et, peu familiarisés avec les placements en valeurs, ils se sont empressés d'acheter des terres dont les capitalistes cherchaient justement à se débarrasser pour acheter des valeurs mobilières, lesquelles les faisaient bénéficier d'un revenu bien supérieur.

*
* *

Sur un point cependant l'autorité mandataire pourrait favoriser l'essor agricole du pays par la substitution à la dîme d'un impôt foncier. « Quant à la dîme, lourde est la part de responsabilité qui lui incombe dans l'état de stagnation de l'agriculture syrienne. Elle se perçoit par priorité sur tous les produits du sol ; donc le propriétaire et le métayer en supportent également la charge ; elle est bien une manifestation de l'impôt sur le revenu, et, à cet égard, digne du respect d'un peuple aux idées démocratiques.

« Oui ! mais... n'avons-nous pas vu le propriétaire recevoir, exiger plutôt de son métayer à la récolte, une quantité de semence double de celle qui lui a été remise à l'automne ? 100 % en huit mois. N'allèguera-t-il pas ainsi, ce propriétaire, la charge que lui impose la dîme pour en laisser tout le poids retomber plus lourdement sur le cultivateur ?

« Et comment se fait-elle la perception de cette dîme ? En théorie par les soins de l'Etat et au taux de 12,5 % ; en pratique par des fermiers de la dîme auxquels l'Etat vend ses droits et qui pour se rembourser des « Bachchich » (1) distribués, et rémunérer leur peine, perçoivent cette redevance à un taux sensiblement plus élevé que le taux officiel. D'aucuns, mal intentionnés sans doute, fermiers malheureux, disent 100 % de la taxe réelle ; admettons seulement 50 % et ce sera encore bien honnête.

« Uniquement prélevé sur les produits du sol abstraction faite de la superficie cultivée, la dîme n'incite en rien le propriétaire à tenter un effort pour étendre la culture. L'impôt foncier de 4 % qui pèse sur la terre non cultivée n'est pas davantage un stimulant.

---

(1) Bachchich. — Gratification, pourboire, pot-de-vin.

« Incombant en fait au cultivateur, qui, simpliste, voit passer aux mains des fermiers de la dîme une partie d'autant plus élevée de sa récolte qu'il aura produit davantage, la dîme ne l'incite pas, lui non plus, à accroître la production du lopin de terre qu'il cultive.

« Fataliste, ne voit-il pas par expérience ancestrale, qu'en cas de besoin le grand seigneur terrien lui fournira les moyens de vivre jusqu'à la récolte prochaine pour conserver lui-même la source de ses revenus ?

« Tout autre serait la situation si un impôt foncier, proportionnel à la valeur du fond, grevait l'agriculture » (1).

Mais le rendement de la dîme est trop avantageux pour les caisses publiques pour que dans les circonstances actuelles il soit possible d'y renoncer. Les Etats syriens ont à faire face pour leur organisation politique et auront à faire face pendant longtemps encore plus tard, pour le remboursement des avances faites par la France, à des dépenses énormes qui nécessitent un gros effort fiscal. Or la dîme étant perçue par des fermiers, ne coûte rien à l'Etat comme frais de perception et le fermage se loue très cher. La substitution à la dîme d'un autre impôt plus équitable, mais de rendement beaucoup moindre, si elle a été envisagée par l'autorité mandataire, n'a pas pu être prise en considération, et la dîme subsiste malgré les vices de son mode de perception, et malgré les conséquences désastreuses qui en résultent pour le développement agricole du pays



Parmi les procédés d'accroissement de la production agricole d'un pays qui manque d'eau, l'irrigation artificielle tient certai-

(1) Note sur la Syrie et la Cilicie par M. ACHARD, conseiller agronome du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et Cilicie.

nement le premier rang. Elle se pratique sous deux formes différentes connues sous le nom de grande et de petite irrigation.

La petite irrigation est depuis la plus haute antiquité pratiquée dans les campagnes syriennes, depuis les civilisations de Ninive et de Babylone auxquelles il faut faire remonter les vestiges de réseaux de canaux que l'on rencontre encore le long du Tigre et de l'Euphrate (depuis plusieurs siècles les « noria » de la vallée de l'Oronte irriguent les plaines que traverse cette rivière). Elle est certainement susceptible d'extension par l'amélioration des procédés par trop primitifs d'élévation des eaux et par le forage de puits artésiens dans les régions où existe une nappe d'eau souterraine exploitable. Mais il ne faut pas compter là-dessus pour accroître sensiblement la production agricole ; l'augmentation de rendement par ce procédé serait également insignifiant pour la balance commerciale de l'ensemble du pays.

Le remède à la crise économique que traverse la Syrie et qui dans l'ensemble ne pourra aller qu'en s'accentuant au fur et à mesure de la fermeture de ses débouchés ne peut se trouver en matière agricole que dans la mise en culture d'une grande étendue de terres en friches ou dans le remplacement de cultures vivrières par des cultures industrielles, plus rémunératrices et susceptibles de servir plus facilement de monnaie d'échange pour l'achat des marchandises européennes.



L'amélioration de la technique agricole ne pourra fournir elle-même qu'un palliatif insuffisant. Le Haut-Commissariat a prévu la création d'écoles d'agriculture, de champs d'expérience et de fermes modèles pour la formation des agriculteurs et a encouragé par tous les moyens en son pouvoir le perfectionnement de l'outillage. Il encourage plus particulièrement l'introduction dans le pays de machines agricoles.

« Au point de vue machinisme avant la guerre, quelques propriétaires, l'administration turque, la Société Allemande du Bagdadbahn avaient déjà tenté de faire adopter du matériel agricole moderne par les cultivateurs indigènes. Divers types de machines, les unes mal conduites, mal entretenues, ont été rapidement mises hors de service et sont restées inemployées faute de la pièce de rechange et de mécaniciens ; les autres, mal adaptées aux besoins du pays, ont été délaissées » (1).

Dès 1920 les divers conseillers agronomes français ont, soit dans le Grand-Liban, soit à Damas, soit à Alep ou aux Alaouites et sur l'impulsion du Haut-Commissariat, mené une campagne pour l'adoption de machines ; ils en ont même fait acheter par les gouvernements locaux pour faire des essais. Cette tentative, malgré l'encouragement officiel, qui se manifestait par des expériences auxquelles étaient conviés et se faisaient un devoir d'assister les plus hauts personnages tant français qu'indigènes du pays, a échouée aussi complètement que les précédentes et pour les mêmes raisons. A la foire de Beyrouth où une place très importante avait été réservée aux machines agricoles, pas une seule n'a été achetée malgré les expériences concluantes qui avaient été faites. Cela tient à ce que les machines agricoles correspondent à un stade plus perfectionné de l'évolution économique que celui de la Syrie d'aujourd'hui. Pour qu'elles puissent être employées utilement dans un pays qui n'est pas industriel, il faut qu'elles déchaînent brusquement une véritable révolution dans la technique agricole du pays en remplaçant dans presque toutes les fermes les machines à bras ou à traction animale. Le succès des machines est, en effet, fonction de certains facteurs tels que le prix de l'essence, l'engagement de bons conducteurs connais-

(1) H. C. de Syrie et de Liban en 1922, page 210.

sant le mécanisme de leur machine, l'existence dans le voisinage d'ateliers de réparations, lesquels n'ouvriront que s'ils peuvent compter sur une clientèle suffisamment étendue. Enfin chaque pays a besoin de machines particulières adaptées à son sol ; et des essais malheureux faits jusqu'à présent par quelques rares propriétaires audacieux ont été loin de donner satisfaction et ont fait une mauvaise réclame à la transformation de la technique agricole. Une transformation brusque est impossible en raison du caractère même de l'agriculture : l'agriculture est essentiellement routinière, et les perfectionnements y sont excessivement lents.

Le paysan français qui est cependant beaucoup plus évolué que le paysan syrien a regardé pendant longtemps avec méfiance les machines nouvelles ; il est venu tout doucement. Quant à la motoculture elle n'est même encore en France que l'exception. Cela tient d'abord à la routine, mais aussi à l'absence de capitaux. Les machines coûtent cher et ne sont pas à la portée du petit exploitant.

Le paysan syrien non seulement n'a pas de capitaux, mais il est généralement trop endetté pour trouver des capitalistes qui consentent à lui avancer dans des conditions convenables la somme nécessaire à l'achat d'un outillage mécanique. Quant au gros propriétaire, qui, lui, a des capitaux, il trouve dans le prêt à intérêt un placement beaucoup plus avantageux de son argent. D'ailleurs les musulmans, qui constituent l'immense majorité des agriculteurs et des propriétaires fonciers, sont en général hostiles à toute innovation qui vient d'Europe.

La motoculture, ou seulement la culture au moyen des charrues perfectionnées qu'on construit aujourd'hui en Europe est d'ailleurs impossible sur une grande partie des terres de Syrie. « On cultive là-bas des terrains sur lesquels, à la moisson, les

épis émergent à peine des pierres et des roches. Cette culture est rendue possible par l'emploi de la charrue indigène, simple pièce de bois, munie d'une pointe de fer et pourvue d'un seul mancheron qui sert à la guider. Dépourvue de versoir, avec son âge élevé, elle peut passer partout ; si elle rencontre une pierre d'un faible poids, elle la rejette sur le côté ; si elle rencontre une pierre plus résistante, elle se déplace et continue son sillon. La récolte se fait à la main, à la faucille, quelquefois au couteau ; les moissonneurs récoltent les épis un à un s'il le faut. Que feraient dans ces sols caillouteux nos charrues à soc large et effilé, à versoir, à âge bas, à avant-train ? Quel travail pourraient faire aussi nos moissonneuses ou les simples faux de la petite culture ? *Si donc nous envisageons l'utilisation de notre matériel agricole moderne, la superficie cultivable de la Syrie est beaucoup moindre que ce que permet d'en cultiver le rudimentaire matériel indigène* (1).

Le remède à la crise économique que traverse la Syrie et qui dans l'ensemble ne pourra aller qu'en s'accentuant au fur et à mesure de la fermeture de ses anciens débouchés ne peut être trouvé en matière agricole que dans la mise en culture d'une grande étendue de terres en friche ou par le remplacement des cultures vivrières par des cultures industrielles, beaucoup plus rémunératrices et susceptibles de fournir un aliment intéressant à l'exportation.

Le Haut-Commissariat compte également sur ces deux procédés pour arriver à multiplier considérablement la production agricole de la Syrie.

Est-il possible de trouver dans le remplacement des cultures

---

(1) Etudes sur la Syrie et la Cilicie par M. **Achard**, conseiller agronome du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie.

vivrières par des cultures industrielles un moyen d'accroître la richesse du pays.

Les cultures industrielles sont beaucoup plus rémunératrices ; elles ont d'autre part l'avantage, pour un pays surtout importateur comme la Syrie de fournir un aliment à l'exportation et d'obtenir une balance commerciale moins défavorable.

Le Haut-Commissariat songe précisément à favoriser la culture du coton. Cette graminée qui fait la richesse de la Cilicie a été exploitée aux siècles passés dans certaines régions de la Syrie. Les rapports de techniciens font connaître que certaines plaines comme la plaine d'Akkar et la Békaa possèdent les qualités voulues pour cette culture.

« Sans compter la région euphratéenne et la Haute-Mésopotamie, dans laquelle les possibilités sont pour ainsi dire illimitées, on trouve en Syrie, à proximité de la côte et des ports d'Alexandrette, de Lattaquié, de Tripoli, environ 300.000 hectares de terres fertiles et irrigables sur lesquelles la culture du coton peut se développer et donner chaque année de 35.000 à 40.000 tonnes de fibres. En vue de faciliter ce développement, le Haut-Commissaire de la Rép. Franç. en Syrie et au Liban a décidé la création d'une station expérimentale dans la plaine d'Akkar » (1).

« Le blé n'est pas d'ailleurs la seule production d'un pays... qui, ce qui est particulièrement intéressant pour nous, pourrait produire une notable partie du coton dont ont besoin les filatures françaises, pour lesquelles l'achat du coton devient de plus en plus difficile » (2).

Un tel projet se heurte à trois sortes de difficultés : 1° D'abord il réduirait la production en cultures vivrières puisque les ter-

---

(1) La Syrie et le Liban en 1922.
(2) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (p. 31).

rains les plus riches seraient perdus pour celles-ci. Or, la production du pays en céréales suffit à peine à la consommation locale . d'après les statistiques la Syrie est même plutôt importatrice. A Beyrouth, durant les seules années 1910-11-13, le mouvement des céréales a été le suivant :

	Tonnes	Tonnes	Tonnes
BLÉ :			
Importation	12.318	18.598	12.939
Exportation	1.213	187	1.255
ORGE :			
Importation	6.062	6.846	5.382
Exportation	3.794	1.670	2.659
FARINE :			
Importation		2.029	5.028
Exportation		420	479

Caïffa. en 1910, a importé 1.500.000 francs de blé et exporté 100.000 francs de céréales diverses (1).

2° D'autre part, les prix des cultures industrielles, celui du coton plus particulièrement, manquent complètement de stabilité ; ils subissent le contre-coup des crises industrielles et d'une façon générale le prix varie suivant l'importance de la production mondiale.

Or, les Etats-Unis fournissent les trois quarts de la production mondiale de coton. Les années où la récolte américaine sera mauvaise, le coton syrien sera assuré d'un prix rémunérateur ; mais par contre dans les années de récolte abondante aux Etats-Unis, quand le prix du coton baissera considérablement, le cultivateur syrien ne retirera même pas ses frais de la vente de sa récolte, et comme des régions entières seraient consacrées à cette culture, ce serait la famine pour ces régions.

3° Enfin la culture du coton n'est possible que si de grandes

(1) Chiffres donnés par M. Achard : « Etudes sur la Syrie et la Cilicie.

étendues de terrain, des régions entières sont consacrées à cette culture. Les premières récoltes qui correspondent à la période d'acclimatement de l'espèce jugée la plus adaptée au pays ne sont pas toujours encourageantes pour l'agriculteur qui dans beaucoup de pays, où on a essayé de l'implanter, a perdu courage et a renoncé à en poursuivre la culture.

Il semble bien douteux que les encouragements officiels, l'action même de l'administration dans la modeste mesure où elle peut s'exercer, les encouragements de toutes natures qu'elle a les moyens de prodiguer suffiraient à implanter et surtout à développer avec un plein succès une culture nouvelle aussi délicate au milieu d'une population rurale aussi routinière que celle qui cultive les campagnes syriennes.

Ce n'est donc pas non plus sur l'extension des cultures industrielles qu'il faut compter pour le développement de l'agriculture en Syrie. Arrivera-t-on à ce résultat par la mise en valeur de terres en friches au moyen de grands travaux d'irrigation et de la culture capitaliste.

*
* *

Les terres incultes mais susceptibles d'être cultivées par l'irrigation sont très étendues en Syrie. Le Haut-Commissariat en évalue la superficie à 400.000 nectarcs (la superficie cultivée étant actuellement de 965.000 hectares) (1).

La grande irrigation entre dans la catégorie des grands travaux publics. Elle est susceptible de transformer radicalement l'économie agricole d'un pays, de rendre riche et fertile une région désertique. Les exemples plus particulièrement frappants

---

(1) La Syrie et le Liban en 1922 : publié du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et au Liban.

de l'Egypte et de la vallée de l'Indus sont des preuves suffisamment concluantes de l'efficacité de tels travaux.

En Syrie elle devrait avoir nécessairement pour corollaires la concession de terres à de grandes sociétés agricoles qui y procéderaient à la culture capitaliste. Cette culture capitaliste seule doit être envisagée en l'occurence, d'abord parce qu'une avance de gros capitaux est nécessaire pour le défrichement des terres, lesquelles ne commencent souvent à produire qu'au bout de plusieurs années, ensuite parce que la Syrie agricole possède à peine le nombre de bras nécessaires à l'exploitation des terres actuellement cultivables et que la situation de ces terres (terres en friches, éloignement des villes, manque de sécurité) est loin d'être assez alléchante pour attirer des immigrants.

Ce système de culture se passe à peu près complètement de main-d'œuvre agricole et nécessite un personnel beaucoup moins nombreux que la culture ordinaire. Par ce moyen les champs sont cultivés suivant les dernières données de la science sous la direction d'agronomes, les fermes aménagées et dirigées industriellement ; le matériel est entièrement mécanique et le personnel spécialisé à l'extrême : ingénieurs, chimistes, mécaniciens, chauffeurs, etc...

Ce procédé de culture réussit à merveille dans les pays de grande propriété, où la main-d'œuvre agricole est rare, parce qu'il tend à l'éliminer, comme dans l'Europe Centrale et surtout aux Etats-Unis et en Amérique du Sud. Il est tout indiqué pour les pays de faible population, pour les colonies où se trouvent de grandes étendues cultivables.

Le Haut-Commissariat fonde de grands espoirs notamment sur la mise en culture de la Haute-Mésopotamie, de toutes les terres qui bordent l'Euprate et qui étaient parmi les plus fertiles

de l'antiquité. Par des travaux d'irrigation appropriés, l'eau de l'Euphrate fertiliserait de nouveau ces terres aujourd'hui arides (1).

De tels travaux d'irrigation coûtent excessivement cher ; ils ne sont possibles que si le capital engagé dans l'entreprise peut être amorti rapidement en une cinquantaine d'années au plus ; sinon ni les capitalistes, ni même les Etats n'ont intérêt à les entreprendre. Il est donc de toute nécessité de connaître à l'avance par une étude minutieuse et approfondie quel sera le revenu approximatif des capitaux qui y seront engloutis. Une enquête pareille est très difficile et aucun des nombreux projets envisagés jusqu'à présent n'a encore tenté un groupement capitaliste.

Comment trouver les capitaux nécessaires ?

Deux moyens sont possibles : la construction en régie par les services même, soit du Haut-Commissariat, soit des Etats intéressés de Syrie, soit de la Fédération Syrienne. Pour y faire face il ne faut pas songer à l'impôt, les budgets syriens n'ayant encore pas réussi à joindre les deux bouts autrement que sur le papier. D'ailleurs, c'est l'usage dans tous les pays pour la confection de grands travaux publics de recourir à l'emprunt : on escompte que les bénéfices réalisés permettront d'en couvrir l'amortissement sans qu'il soit besoin de rien demander à l'impôt. Mais la Syrie peut-elle emprunter ? Quel est le crédit de la Syrie ?

L'Etat ottoman, malgré ses finances obérées pouvait emprunter ; il en usait d'ailleurs fréquemment, et pour attirer plus facilement les prêteurs, il affectait certaines sources de revenus en garantie de ses emprunts.

La situation n'est plus la même pour la Syrie autonome.

D'abord la Syrie n'existe pas politiquement. Seul le Haut-

(1) La Syrie et le Liban en 1922.

Commissaire de la R. F. est qualifié pour représenter l'ensemble des Etats de Syrie et le Liban. Le Haut-Commissariat pourra-t-il contracter un emprunt ? N'étant qu'une émanation de l'autorité française et n'ayant aucun droit de souveraineté sur le pays, il ne peut emprunter que sous la garantie du gouvernement français. Le crédit de la France est solide mais elle en a besoin pour ses propres emprunts, à tel point qu'elle a dû refuser à ses colonies l'autorisation de procéder à des emprunts pour leur propre compte.

Le Haut-Commissariat ne peut donc pas compter faire exécuter ces travaux en régie, trouvera-t-il par contre une société capitaliste qui acceptera de s'en charger. Il est en tous cas une chose certaine, c'est que contrairement à ce qui s'est passé dans tous les pays nouvellement ouverts à l'activité européenne, les capitaux n'ont pas afflué en Syrie. Et cependant les gouvernements locaux, ou le gouvernement fédéral, pouvaient offrir des garanties aux sociétés capitalistes en leur permettant l'exploitation de ces mêmes travaux pendant un certain nombre d'années, le droit de percevoir certaines taxes à leur profit.

La seule Société qui ait consenti à faire des travaux en Syrie est la Société Française d'Entreprises, mais elle ne fait l'avance d'aucun capital et n'exécute les constructions ou réfections de routes dont elle s'est chargée que dans la limite des crédits annuels qui sont prévus aux divers budgets pour ces travaux.

Si les capitaux ne viennent pas en Syrie, c'est parce que les capitalistes n'ont pas confiance dans les gouvernements locaux, même guidés et contrôlés par le Haut-Commissariat. Le mandat est en effet une institution nouvelle, qui par conséquent n'est pas encore assez stable pour inspirer confiance. Formule politique nouvelle, il apparaît plutôt comme un essai que comme la consé-

cration définitive d'un nouvel état de choses en Orient. Si cet essai échoue, les capitalistes ignorent quel sera le sort de leur créance, si le onuveau souverain sera solvable et s'il acceptera de reconnaître les dettes engagées par un gouvernement éphémère sous la responsabilité très contestable de la France. La situation intérieure, les changements constants d'organisation du pays par l'autorité mandataire sont loin d'inspirer confiance. Les responsabilités sont trop dispersées. Quelle est la mesure de la responsabilité de l'Etat d'Alep ou de Damas, quelle est celle de la Fédération, quelle est celle du Haut-Commissariat ?

Il est d'ailleurs fort probable que le Haut-Commissariat n'a pas encore trouvé l'organisation définitive de la Syrie. Il tend évidemment à la formation de l'Unité syrienne et d'une Fédération Syro-Libanaise de plus en plus étroite ; mais réussira-t-il ? Le particularisme local est aujourd'hui tellement exaspéré que si les Etats venaient à être supprimés la Fédération ou l'organe destiné à la remplacer hésiterait peut-être à accepter la charge de celui ou de ceux dont les finances seraient par trop obérées. Si, au contraire, c'est le particularisme local qui l'emporte et aboutit à l'échec des projets de Fédération chaque Etat se refusera à supporter des dépenses qui ont été faites au profit d'un autre Etat.

Les capitalistes européens, qui peuvent trouver dans le monde des affaires plus intéressantes et plus sûres que celles qui pourraient se constituer en Syrie se gardent bien de favoriser le développement de ce pays soit en souscrivant à des emprunts, soit en y montant des sociétés, agricoles ou autres, dont le succès serait vraisemblablement lié au sort des Etats Syriens qui pour l'opinion publique européenne semble bien instable.

A défaut des capitaux européens, les capitalistes syriens, assez

nombreux et certains très riches, pourraient contribuer dans une large mesure à l'essor de leur pays. Mais, il faut compter sur leur concours encore beaucoup moins que sur celui des capitalistes d'Europe, car ils sont habitués à trouver dans l'usure, dans le « commerce de banque » un placement de tout repos et autrement rémunérateur que n'importe quelle affaire commerciale, agricole ou industrielle, même en pleine prospérité.

*
* *

La Syrie est elle appelée à un certain développement industriel ?

La grande industrie n'existe pas et tout fait prévoir qu'il ne sera même pas possible de l'y créer un jour.

D'abord elle ne se crée qu'avec des capitaux ; or, nous avons vu que la Syrie d'aujourd'hui est incapable d'attirer l'attention des capitalistes. Il faut aussi, et surtout, la proximité de matières premières suffisamment abondantes et à bon marché ; or, la Syrie n'a pour ainsi dire pas de matières premières : les mines sont rares et pauvres, les forêts n'existent plus qu'à l'état de souvenir ou de légende, la main-d'œuvre, quoique très abondante et à bon marché, est, en général, incapable de s'appliquer à un travail régulier.

Si l'on excepte quelques rares filatures organisées à l'européenne, la grande industrie y est complètement inexistante.

Au surplus, le tempérament syrien n'est pas tourné vers ce genre d'activité : « Les habitants qui sont des négociants incomparables ont peu de goût pour le travail manuel. Ils recherchent les carrières libérales et fondent volontiers des comptoirs. Ceux qui savent se contenter de peu s'installent dans de petites situa-

tions ; ceux qui espèrent gagner beaucoup d'argent s'expatrient. Mais bien peu mettent leur activité au service de l'industrie locale, dont les artisans les meilleurs sont presque tous étrangers au pays » (1).

Seule la petite industrie locale, celle de l'artisan travaillant seul ou avec un ou deux ouvriers, existe en Syrie. Elle fût jadis très florissante, mais a de plus en plus de peine à se défendre contre la concurrence des produits étrangers, généralement de qualité inférieure, mais bien meilleur marché. Le rayon d'action de cette petite industrie est strictement local. Certains produits d'origine syrienne figuraient cependant à l'exportation, nous citerons plus particulièrement les meubles en bois et les cuivres ciselés de Damas, et surtout les tissus de soie et broderies confectionnés dans presque toutes les villes de Syrie, mais surtout à Alep. L'exportation en Europe des meubles et cuivres travaillés à Damas est susceptible de s'accroître ; le Haut-Commissariat s'emploie d'ailleurs avec beaucoup d'activité à les faire connaître en France. Quant aux étoffes de soie, si elles ne peuvent concurrencer en Europe les étoffes européennes, elles étaient néanmoins l'objet d'un très important mouvement d'exportation vers l'Anatolie, la Palestine et la Mésopotamie et l'Egypte. La Syrie jouissant d'une sorte de monopole pour certains tissus de soie dans ces pays, et sa production étant mieux adaptée au goût des orientaux, elle conservera vraisemblablement sa situation privilégiée en la matière, continuera à exporter ses soieries et réussira peut-être même à accroître sa production.

Toutefois, si optimistes que soient les prévisions sur l'importance de ces exportations, l'activité de la petite industrie sera toujours insignifiante par rapport à l'importance du commerce de

(1) La Syrie et le Liban en 1922 (p. 261).

transit qui assurait jusqu'à ces dernières années la prospérité de la Syrie.

*
* *

Ainsi la Syrie s'est appauvrie en se séparant de la Turquie et des autres provinces arabes de la Turquie. Elle vivait presque exclusivement de son commerce de transit, auquel le tempérament des syriens est merveilleusement adapté. L'agriculture, aux mains de « fellahs » (paysans), et la petite industrie, exercée le plus souvent par des étrangers, sont méprisées par eux ; et ce serait un leurre de songer à édifier sur sa mise en valeur agricole ou industrielle l'avenir économique du pays.

Qu'adviendra-t-il donc et comment s'effectuera l'équilibre entre les importations et les exportations ?

Le Syrien intelligent et désireux de s'enrichir ira ou plutôt continuera à partir à l'étranger à la recherche de cette fortune qu'il aurait trop de peine à trouver dans son pays. Il n'y aura d'ailleurs là rien de nouveau. Le Syrien émigre beaucoup, les deux Amériques notamment sont couvertes de colonies syriennes. C'est dans l'émigration, pensons-nous, que les Syriens trouveront, plus abondamment qu'auparavant, les ressources nécessaires à leur existence. C'est dans l'émigration surtout qu'ils trouvent d'ailleurs à faire usage de qualité par laquelle leur race se distingue, l'esprit commercial. « Le Syrien, écrit M. Achard, celui qui se réclame d'une origine phénicienne, s'adonne plus volontiers aux carrières commerciales ou libérales qu'à l'agriculture. Tous ceux que nous avons vus en Rép. Argentine, ou dans l'Uruguay où ils forment des colonies importantes, étaient commerçants, boutiquiers, colporteurs, mercantis, nous n'avons

jamais entendu dire qu'ils se soient intéressés à la culture du sol » (1).

L'autorité mandataire étudie les moyens d'endiguer cette émigration qui vide le pays de ses meilleurs éléments ; bien mieux, elle se propose d'attirer en Syrie les Syriens émigrés à l'étranger, lesquels, pense-t-on, ne manqueront pas de revenir dès qu'ils y auront ds moyens d'existence assurés.

Nous ne sommes pas de cet avis. Nous avons expliqué au cours de ce chapitre que l'essor donné à la mise en valeur du pays par l'autorité mandataire ne sera jamais suffisant pour en faire un pays riche ; les Syriens émigreront donc encore.

L'émigration nous apparaît justement comme le seul moyen d'enrichir la Syrie, et nous n'émettons pas là une opinion sans fondement : elle était jusqu'à la guerre une des principales sources de richesses du pays, et pour une partie de la Syrie, le Liban, elle était nettement la principale.

Le Liban, massif montagneux au sol ingrat, est peut-être la montagne du monde où la densité de la population est la plus élevée. Les habitants y vivent dans l'aisance en partie du travail de la terre, très pénible d'ailleurs, mais surtout de l'argent envoyé par les parents émigrés en Amérique. Presque toutes les familles ont des parents émigrés qui leur envoient régulièrement l'argent nécessaire à leurs besoins.

En mars 1921, ayant été chargé par le Haut-Commissariat de faire une enquête sur les ventes de propriétés passées pendant la guerre dans la petite ville de Zahlé, une des principales du Liban, nous n'avons trouvé que fort peu de familles qui ne reçoivent pas des subsides d'Amérique. En dehors des 6.000 habitants,

---

(1) Ed.-C. Achard. — Etudes sur la Syrie et la Cilicie.

résidant dans la localité, il fallait en compter à peu près autant d'émigrés et en relations régulières avec leur famille.

La situation est la même, quoique dans une moindre proportion, pour le reste de la Syrie. Il est fort probable que tous les commerçants ou candidats commerçants qui ne trouveront pas à exercer leur activité en Syrie partiront chercher fortune à l'étranger. Ce mouvement d'émigration peut donc être appelé à prendre de l'ampleur, et nous ne croyons pas qu'il faille le considérer comme un mal pour la Syrie ; le Syrien se débrouille beaucoup plus facilement à l'étranger que dans son pays. « D'ailleurs, écrit M. Achard, leur retour au pays ne constitue pas un gain net pour la population de la Syrie, car maintenant que la domination turque a disparu nous assistons encore à l'exode des Syriens. *Et, on se demande si ceux qui ont étudié les causes de l'organisation syrienne et ont classé en première ligne les vexations du régime turc et le désir d'échapper au service militaire n'ont pas manqué de clairvoyance* » (1).



La constitution en une unité politique et économique autonome de la Syrie réduite à ses frontières actuelles nous apparaît donc comme une institution bien délicate et bien instable. Il est douteux que l'autorité française réussisse à unifier les sentiments et les intérêts des diverses communautés qui l'habitent pour en faire une nation. Il est également douteux qu'elle réussisse à assurer le développement économique de ce pays qui vivait du commerce de transit et dont les marchés se ferment chaque jour de plus en plus ; car ce n'est, nous l'avons vu, ni l'agriculture, ni l'industrie qui peuvent enrichir la Syrie. Au surplus, le Syrien

---

(1) Ed.-C. Achard, Conseil. Agr. du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie et au Liban. — Etudes sur la Syrie et la Cilicie.

n'est ni un agriculteur, ni un industriel, il est par tempérament et par goût essentiellement commerçant. Il en sera donc réduit, comme avant, plus qu'avant, à aller chercher à l'étranger les situations commerciales ou libérales que la politique des mandats, pas plus et même moins que l'administration turque, ne lui permettra de trouver dans son propre pays.

CHAPITRE III

Le Mandat dans ses rapports avec :
1° les Puissances Mandataires.
2° les populations sous mandat.
3° les pays étrangers.

I. — Le Mandat et les Puissances Mandataires

L'art. 22 du Pacte porte que le bien-être et le développement des peuples sous mandat forme une mission sacrée de civilisation. Si l'on se reporte aux discussions du Conseil relatives aux mandats, on constate que ce nouveau système politique a pour but essentiel le bien-être des populations indigènes et le développement économique du pays. C'est donc avec l'idée d'accomplir un devoir et dans un but désintéressé et humanitaire que les puissances mandataires semblent s'être chargées de la tutelle (1) des populations que la S. D. N. a confiées à leurs soins.

En réalité le principe du partage des colonies allemandes entre les puissances alliées et plus particulièrement l'Angleterre et la France n'a pas son origine dans le Pacte de la S. D. N. C'est dans des discussions poursuivies au cours même de la guerre, donc avant même la fondation de laS. D. N. que ce partage était décidé en cas de victoire.

---

(1) Discours de M. Viviani à la treizième réunion du Conseil à Londres (J. Off. de la S. D. N. avril 1922).

Quant à la question du partage de l'Empire Ottoman elle s'est posée bien avant la dernière guerre. Dès le XVIII[e] siècle, dès le commencement de la décadence turque un des principaux soucis des diplomates des deux derniers siècles a été l'attente de ce démembrement préparé par les grandes puissances, voulu plus particulièrement par l'Angleterre, la Russie et l'Allemagne qui convoitaient, outre des territoires nouveaux ouverts à leur activité, la domination sur les Détroits et par là sur la Mer Noire et la Méditerranée.

La question se compliquait de l'hostilité des autres grandes puissances, lesquelles avaient tout intérêt à voir les Détroits sous la domination d'une puissance faible comme la Turquie plutôt que sous celle des Tsars, qui par la possession de Constantinople se seraient rapidement rendus les maîtres de l'Orient, ou sous la garde des vaisseaux britanniques, qui, tenant ainsi tous les débouchés de la Méditerranée, Gibraltar, Suez et les Détroits, auraient fait de la Mer Latine un lac anglais.

La question d'Orient menaçait de ne jamais être résolue puisque la puissance qui aurait songé à s'emparer des Détroits était sûre de se heurter à une coalition de toutes les diplomaties Européennes. Aussi l'intégrité de l'Empire Ottoman avait-elle été érigée en un dogme proclamé intangible. Les bouleversements qui se sont succédés dans l'Empire, détachement de la Grèce, de la Roumanie, de la Serbie, de la Bulgarie, de l'Albanie, érigées en Etats indépendants, amputation de la Bessarabie, de la Transylvanie, de la Caucasie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Macédoine, de l'Archipel et du Dodécanèse, de l'Egypte, de la Tripolitaine, de Chypre, de la Crête, n'ont en rien modifié la politique européenne vis-à-vis de la Turquie. En réalité cette attitude « n'était qu'un manteau sous le couvert duquel chaque Etat ca-

« chait ses propres intérêts, manteau qui serait jeté bas dès « qu'une occasion paraîtrait favorable à ces Etats pour atteindre « leurs fins particulières » (1).

Pour tout le monde, au début du XXe siècle, la Turquie était tombée dans une décadence complète et sa fin prochaine ne dépendait plus que de l'accord des puissances.

L'Allemagne, en relations d'amitié avec les dirigeants de Constantinople avait réussi à accaparer peu à peu le commerce d'une bonne partie de l'Anatolie. Concessionnaire des principales lignes de chemins de fer, des principaux travaux publics elle avait fait de toute une partie de l'Asie Mineure une colonie économique du commerce allemand.

La France, qui avait également obtenu de la Porte de nombreuses concessions de grands travaux publics plus particulièrement en Syrie et en Palestine y maintenait envers et contre tous son protectorat religieux et son influence morale et intellectuelle. L'importance de l'influence française y était tellement incontestée qu'en 1912 M. Poincaré, ministre des Affaires Etrangères, faisait cette déclaration à la Chambre : « En Syrie et au Liban « nous avons des intérêts traditionnels que nous entendons faire « respecter. Le Gouvernement Anglais nous a formellement dé« claré qu'il n'avait dans ces régions ni intentions, ni desseins, « ni aspirations politiques d'aucune sorte ». Une déclaration analogue ayant été faite quelques jours après aux Communes par le Ministre des Affaires Etrangères Anglais Sir Ed. Grey, il était évident qu'une entente avait été conclue entre les deux gouvernements aux termes de laquelle l'Angletrre reconnaissait à la France toute liberté d'action dans ces régions et y renonçait pour sa part, à toute intervention (2).

---

(1) Cité par Nadra-Moutran. — La Syrie de demain.
(2) Dr Samné. — La Syrie.

La guerre survint. La Turquie, entrant dans la lutte aux côtés de l'Allemagne, ne fut plus qu'un Etat vassal de l'empire germanique qui réalisa brusquement pour quelques années son rêve de domination sur l'Orient.

Du côté des Alliés, si la France, obligée pour la défense de son territoire à renoncer temporairement à toute politique d'expansion à l'étranger, se désintéressa en partie des questions orientales, il n'en fut pas de même de la Russie et de l'Angleterre. La Russie reprenant le grand rêve de Catherine II voulait Constantinople, la Thrace du Sud et une partie de la côte de la Mer Noire. Ces droits lui furent reconnus par un accord secret de 1916 (publié en 1918 par les journaux bolchevistes), signé de la France et de l'Angleterre. La révolution bolcheviste anéantit les ambitions russes.

De toutes les compétitions jadis en lutte pour le partage de l'empire ottoman, il ne restait plus que la France dont toute l'activité était occupée par la guerre contre l'Allemagne, et l'Angleterre. Celle-ci a très bien compris tout le parti qu'elle pourrait tirer de la situation. Alors que tous nos efforts étaient tendus vers la défense du territoire contre l'invasion allemande, l'expédition des Dardanelles d'abord, puis celle de Salonique, n'étant pour nous qu'un moyen de briser le bloc des empires centraux, l'Angleterre songeait surtout à l'après-guerre.

N'ayant plus en cas de victoire qu'à se heurter à la résistance de la France et de l'Italie, la doctrine de Monroë interdisant au Gouvernement Américain de se mêler des affaires d'Europe, elle s'employa pendant la guerre à préparer son hégémonie en Orient en mettant les autres puissances devant une situation de fait, devant une occupation militaire suffisante pour donner plus de force à ses prétentions sur le tapis vert de la Conférence de la

Paix. Elle le fit en organisant une armée destinée à envahir les parties les plus intéressantes pour elle de l'empire ottoman.

A son action militaire comme à sa diplomatie elle donna dès le début trois objectifs : 1° les Détroits et Constantinople ; 2° la Palestine et l'arrière pays de la Syrie ; 3° la Mésopotamie avec Mossoul.

C'est l'Angleterre qui nous entraîna, au grand mécontentement de la Russie, dans l'expédition des Dardanelles à la tête de laquelle elle tint à mettre un Général Anglais, parce qu'elle visait à l'occupation des Détroits.

Le corps expéditionnaire du Général Allenhy avait surtout pour objectif d'attendre la débàcle des armées turques pour occuper aussitôt la Palestine et la Syrie, y apparaître en libérateur aux populations locales et tâcher de s'y implanter définitivement.

Enfin le corps expéditionnaire de Mésopotamie visait l'occupation, non seulement de Bagdad, mais aussi et surtout de la région pétrolifère de Mossoul.

Dès la signature de l'armistice, elle réussit, on ne sait pas exactement dans quelles circonstances, à faire retirer après l'armistice le commandement des troupes interalliées d'Orient au Général Franchet d'Esperay qui y avait été l'artisan de la victoire. Elle obtint que ses troupes entrent les premières à Constantinople alors que les Turcs manifestaient leurs préférences pour une occupation française et craignaient qu'une occupation anglaise ne soit une source de troubles. L'Amiral Anglais Lalthorpe prenait en mains la direction de la police sans attendre la décision de la Conférence. L'Angleterre s'entendit avec les Etats-Unis pour réclamer l'internationalisation de Constantinople et des Détroits, espérant bien consolider sous ce régime la situation privilégiée qu'elle venait de s'y créer. Enfin en novembre 1921 après

la victoire des troupes Kémalistes sur les Grecs fortement soutenus par les Anglais, le gouvernement britannique, sentant les Détroits et Constantinople lui échapper, perdit toute modération, et malgré des mesures pacifiques des Gouvernements Français et Italien provoqua presque les nationalistes en renforçant inconsidérément ses troupes et sa flotte d'occupation des Détroits.

Mais les convoitises anglaises ne se sont pas seulement portées sur Constantinople et sur les Détroits. Au cours même de la guerre, alors que l'issue en était encore douteuse, elle a travaillé à créer une situation de fait à son avantage en Palestine et en Syrie.

Les déclarations simultanées de M. Poincaré et de M. Ed. Grey relatives à la Syrie en 1912 signifiaient que l'Angleterre nous reconnaissait une situation privilégiée dans cette région et s'engageait à ne pas y porter atteinte.

L'Angleterre a réussi au cours des hostilités et à la Conférence de la Paix à se dégager de cette promesse et à étendre sa domination sur la Palestine.

En 1915, elle promet au chérif de la Mecque, Hussein, de reconnaître l'indépendance des Arabes résidant au Sud du 37° de lat. (Sud d'Alep et de Mossoul) si les Arabes se révoltent contre le gouvernement Turc. Elle disposait ainsi d'un territoire sur lequel elle avait reconnu en 1912 la primauté de l'influence française. Elle se gardait bien d'ailleurs de comprendre dans cet accord la Mésopotamie, sur laquelle elle avait des vues personnelles.

Dans une convention Franco-Russo-Anglaise, signée en 1916 (publiée par le journal bolcheviste la « Pravda »), elle amenait la France à renoncer à sa situation privilégiée sur la plus grande partie de la Syrie.

Aux termes de cet accord la Russie obtenait les villes d'Erzeroum, de Tichzund, de Kan, de Bitlis et le Sud du Kurdesten. La zone échue à la France était limitée à la bande littorale de la Syrie, au vilayet d'Adana et à un territoire délimité au Sud par la ligne Aïntab-Karpouth, jusqu'à la frontière Russe et au Nord par la ligne Ala-Dagh-Kessaria-Ahr-Ladgo-Vildiz-Dagh-Zara-Oguine-Karpouth.

Quant à la Grande-Bretagne, elle se contentait de poser des jalons en recevant la Mésopotamie méridionale avec Bagdad et les Ports de Caïffa et d'Acre en Syrie (Palestine).

Il appartenait dès lors à l'Angleterre et à la France de s'entendre pour régler le sort de la Syrie, sous réserve de l'internationalisation des Lieux-Saints à laquelle les Russes tenaient absolument. Après des porparlers laborieux l'entente s'établit sur les bases d'un accord connu sous le nom : d'accord Sykes-Picot, conclu en mai 1916.

L'accord Sykes-Picot divisait la Syrie et la Mésopotamie en tranches parallèles ou zones, au nombre de cinq : zones bleue, rouge, brune, A et B qui se répartissaient de la manière suivante :

A) Zones dans lesquelles les puissances contractantes seraient autorisées *à établir telle administration qu'il leur plairait :* à la France la zone bleue (Syrie littorale et Cilicie), à l'Angleterre la zone rouge (Basse-Mésopotamie).

B) Zones dans lesquelles les puissances contractantes étaient disposées à reconnaître et à protéger un Etat Arabe indépendant ou une Confédération d'Etats Arabes : à la France la zone A (Syrie intérieure), à l'Angleterre la zone B (Désert de Syrie et Mésopotamie moyenne).

C) Une zone brune, la Palestine, dont l'administration serait internationalisée d'accord avec la Russie et les autres Alliés et après consultation du schérif de la Mecque.

La nature des visées de l'Angleterre sur la Palestine et même sur la Syrie intérieure dépassait largement le cadre d'une simple conquête de territoires coloniaux. Ses projets d'occupation de ces territoires se rattachaient très étroitement à l'ensemble de sa politique coloniale que leur réalisation était destinée à compléter et à consolider. Elle était poussée à occuper ce pays par deux puissants motifs. Par là elle réalisait d'abord le grand rêve de tous les coloniaux Anglais : la réunion en un seul bloc de toutes les parties de l'Empire Britannique, récemment encore disséminées en Afrique et en Asie. Le rêve d'un chemin de fer impérial du Cap aux Indes sur un territoire entièrement soumis à la domination ou au contrôle de l'Angleterre allait devenir une réalité.

D'autre part la politique anglaise a toujours considéré comme d'un intérêt vital pour son influence comme pour la sécurité de son empire la maîtrise de la route des Indes. Or, cette route qui avait d'abord été celle du Cap qui est actuellement celle du canal de Suez, menaçait avant la guerre par l'effet de la politique allemande, de changer de direction: la construction du chemin de fer de Bagdad à travers l'Anatolie et la Mésopotamie suivant un plan Allemand ne tendait à rien moins qu'à faire passer cette route sous le contrôle germanique.

Ce projet de chemin de fer de Bagdad, le Bagdadbahn était le symbole et sa réalisation devait être l'affirmation de la domination économique de l'Allemagne sur l'Orient. Cette politique Allemande de la conquête des débouchés « par infiltration », par l'invasion du pays par les produits manufacturés allemands, par la concession des grands travaux publics à des sociétés allemandes sous l'action souple et tenace de la diplomatie allemande avait déjà placé l'Anatolie sous la dépendance économique de l'Allemagne. La Syrie, la Palestine et la Mésopotamie étaient sur-

le point de suivre le même sort. « L'intérêt allemand demande « que la Turquie d'Asie au moins soit placée sous le protectorat « allemand. Le plus avantageux serait pour nous l'acquisition « en propre de la Syrie et de la Mésopotamie et l'obtention du « protectorat de l'Asie Mineure » (1).

Pour la construction d'un chemin de fer allemand de Berlin à Bagdad et au golfe Persique, l'Allemagne, de plus en plus puissante, écartait le cercle de ses ambitions, elle se proposait la conquête même du marché Indou. Les Anglais s'émurent et finirent par obtenir de la Porte la concession d'une ligne de chemin de fer Mossoul-Bagdad, ce qui reportait à l'entrée de la Mésopotamie le terminus de la ligne allemande et réduisait le danger de l'influence économique allemande dans l'Inde.

Les travaux du Bagdadbahn furent poussés activement et tandis que les Anglais construisaient de leur côté le tronçon Mossoul-Bagdad, les Allemands poussaient le leur jusqu'aux environs de Nissibin. Pendant la guerre, continuant à mettre dans ce chemin de fer tous leurs espoirs de domination en Asie, ils travaillèrent fièvreusement à son prolongement et, manquant de rails, ils n'hésitèrent pas à déboulonner la voie Tripoli-Homs et à la transporter sur le prolongement de leur ligne.

Aussitôt après la victoire de Palestine, l'Angleterre s'est empressée de faire occuper par ses troupes et par les troupes de Faycal, lequel était entièrement à sa solde, les territoires sur lesquels sa domination plus ou moins déguisée lui paraissait nécessaire à ses intérêts.

Dès le 24 octobre 1918, l'Etat-Major Britannique procéda à une répartition des « territoires ennemis occupés » entre les autorités militaires chargées de les administrer provisoirement. La

(1) Alldentsche-Revue, 8 déc. 1895.

zone Nord (Syrie littorale) fut confiée à l'administration militaire française, la zone Est (Syrie intérieure) à l'administration chérifienne.

Quant à l'Angleterre elle se réservait l'administration militaire de la zone Sud (Palestine).

Les fonctionnaires, français, chérifiens, anglais, de ces territoires relevaient tous du Général Allenby, commandant en chef des troupes anglaises.

Le zone administrée par les Français était elle-même occupée par les troupes britanniques, et ce n'est seulement qu'en novembre 1919 que fut exécutée la convention du 15 septembre 1918 déterminant la relève des troupes britanniques par les troupes françaises dans la zone bleue. Il fallut d'ailleurs une intervention énergique du gouvernement français, pour rappeler aux Anglais, lesquels avaient l'air de l'avoir oublié, que l'occupation par eux de cette région n'était que provisoire ; et ce n'est pas sans manifester leur mauvaise humeur que leurs troupes se sont retirées. (1)

Quant à la Palestine, qui devait primitivement être l'objet d'une administration internationale, les Anglais réussirent à la conserver. Le 25 avril 1920 à San Remo, les principales puissances alliées intéressées au règlement des affaires du Levant. France, Angleterre et Italie décidèrent en effet l'attribution à la France du mandat sur la Syrie et le Liban, et à la Grande-Bretagne du mandat sur la Mésopotamie et la Palestine, dans les conditions de l'article 22 du Pacte de la S.D.N. aux prescriptions duquel elles s'étaient engagées à se conformer.

De nombreuses modifications aux limites de chacun de ces territoires furent faites soit le 10 Avril 1920 par le traité de Sèvres qui est resté caduc, soit par l'accord tripartite signé à la mê-

(1) Correspondance d'Orient 1920.

me époque, qui accordait à la France et à l'Italie une zone d'influence en Asie-Mineure, soit par l'accord de Londres du 11 Mars 1920, soit par l'accord d'Angora qui limite la zone sous mandat France vers le nord aux régions habitées par les Arabes et au vilayet d'Alexandrette, soit par des accords spéciaux entre la France et l'Angleterre, notamment ceux par lesquels nous avons renoncé en faveur de l'Angleterre aux régions de Mossoul et des sources du Jourdain.

L'Angleterre avait donc obtenu le mandat sur la Palestine, ce qui lui permettait d'assurer la liaison par terre entre ses colonies d'Afrique et l'Inde et de pouvoir construire un chemin de fer à travers le désert de Syrie qui constituerait une route anglaise vers l'Inde plus courte que le canal de Suez. Grâce à la possession de la Palestine « elle se procurait un accès facile vers la Mé-
« sopotamie et la Perse par la construction d'un chemin de fer
« partant de la côte pour se diriger sur Bagdad. Or ce chemin de
« fer, raccordé à celui du Hedjaz, l'examen le plus sommaire
« d'une carte d'Asie-Mineure nous montre immédiatement
« quelles seraient les conséquences commerciales de l'ouverture
« de cette voie de pénétration ? Elle drainerait facilement vers
« la zone britannique tout le commerce et toute l'activité de
« l'intérieur ; elle accaparerait le trafic des 900 kilomètres de
« chemin de fer français existant actuellement en Syrie ; elle
« détournerait les marchandises de Beyrouth et de Tripoli, ré-
« duisant ces ports à l'infime mouvement de transactions loca-
« les. La concurrence serait impossible et finalement la victoire
« française se traduirait par la ruine des entreprises françai-
« ses ». (1)

L'Angleterre a obtenu la Palestine ; mais avant même qu'il

(1) Chekiri-Ganem. — Conférence à Lyon en 1918.

fut question de la lui attribuer, elle s'était engagée vis-à-vis de gros financiers israëlites américains à en faire un Foyer National Juif. Elle s'employa et réussit à faire accepter cette politique par le Conseil Suprême lequel lui donna mandat d'agir en son nom.

Ce Foyer National Juif, elle ne pouvait le constituer qu'en violant les intérêts les plus légitimes des habitants du pays ; elle est même allée jusqu'à exproprier les propriétaires de terrains, et chasser les habitants dans les régions où elle a établi des colonies juives. La répugnance des Palestiniens contre cette politique a été telle que devant le danger qu'elle leur faisait courir, les Musulmans, les Chrétiens, beaucoup de Juifs palestiniens même, c'est-à-dire la presque totalité de la population s'est mise d'accord pour la première fois depuis des siècles, pour protester, en paroles d'abord (Congrès de Caiffa) puis par des émeutes, violemment réprimées d'ailleurs, contre cette violation si flagrante du principe du mandat et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. En confiant le mandat à l'Angleterre dans de telles conditions, le Conseil Suprême se faisait le promoteur d'une politique qui consistait non pas seulement à sacrifier les intérêts d'une minorité, mais en favorisant l'immigration juive pour obéir aux prétentions d'une secte israëlite d'Amérique, à favoriser l'oppression des autochtones par une minorité d'étrangers.

Mais la Palestine ne suffisait pas à la sauvegarde des intérêts anglais ; il leur fallait aussi le contrôle du Bagdadbahn ; ils pensaient y être arrivés en faisant reconnaître par la France la formation d'un royaume arabe de Syrie sous l'égide de Fayçal qui était leur créature. Mal conseillé, Fayçal se proposa de « dégoûter la France de la Syrie et du Liban » ; il réussit si bien à exas-

(1) Correspondance d'Orient, année 1921.

pérer les autorités françaises qu'après l'envoi d'un ultimatum non suivi d'exécution, le général Gouraud, Haut-Commissaire de la République Française en Syrie et au Liban, envoya une colonne contre Damas, la capitale de Fayçal ; le 24 juillet 1920, sur les hauteurs qui commandent le défilé de Khan Meiseloun dans l'Anti-Liban les troupes chérifiennes furent mises en déroute, et les français occupèrent la Syrie intérieure avec les villes de Damas, Homs, Hama et Alep. Le mandat français y fut constitué et la France obtenait ainsi le contrôle effectif du Bagdadbahn sur la plus grande partie de son parcours depuis Kum-Kalë jusqu'au terminus actuel à Nissibin.

La politique anglaise ne se considéra pas comme battue. Le mouvement panarabe qu'elle avait elle-même créé s'efforça de répandre parmi l'élément musulman la haine de l'étranger, tandis qu'à l'extérieur le dénigrement systématique de notre œuvre visait à pousser l'opinion publique à protester contre la politique « impérialiste » de la France à l'égard des Arabes.

Enfin en novembre 1920, un royaume de Transjordanie fut proclamé par l'autorité britannique au profit de l'émir Abdallah, frère de Fayçal ; ce territoire n'a encore jamais été organisé et se trouve dans un état complet d'anarchie. Le premier geste d'Abdallah fut de s'entourer d'anciens partisans de son frère condamnés à mort par le Conseil de Guerre français. Des désordres graves ont éclaté à plusieurs reprises en Syrie sous son instigation, et la Transjordanie sert aujourd'hui de refuge à tous nos ennemis politiques poursuivis par la justice française.

La proclamation de Fayçal comme roi de l'Irak, complète cette politique anglaise de panarabisme, politique dirigée pendant la guerre contre les Turcs, mais actuellement surtout contre la France et qui ne vise à rien moins qu'à l'établissement

d'un contrôle anglais sur le Bagdadbahn et sur les chemins de fer syriens. Les frais énormes qu'elle consacre à sa propagande dans toute la Syrie sont une preuve suffisante de sa ténacité à poursuivre cette politique.

L'occupation de la Mésopotamie, contrefort avancé de l'Inde, était le complément de celle de la Palestine et était au surplus nécessaire à la protection de l'Inde du côté Nord-Ouest. Pendant la guerre un corps expéditionnaire Anglais a occupé la Mésopotamie inférieure ; à la paix le mandat sur la Mésopotamie a été confié à l'Angleterre et celle-ci y a fondé le royaume de l'Irak à la tête duquel elle a placé Fayçal.

Mais ce n'est pas seulement l'occupation du pays qu'elle visait. Avec le contrôle des Détroits, la main-mise sur le chemin de fer dont l'achèvement constituerait une route nouvelle vers les Indes, elle voulait la possession de la région pétrolifère de Mossoul.

Pour bien comprendre l'importance de premier ordre qu'offrait l'occupation de Mossoul et l'exploitation de ses pétroles pour les Anglais il est nécessaire de donner un aperçu du danger qui menaçait la situation économique privilégiée du Royaume-Uni en 1919.

L'Angleterre, pays essentiellement commerçant, doit toute sa puissance commerciale et industrielle de même que sa maîtrise des mers à sa richesse en charbon. Les bateaux anglais, chargés de la précieuse matière première comme fret de départ, vont concurrencer dans tous les ports du monde les bateaux des autres pays qui n'ont pas en quittant leur territoire un fret assuré de départ et sont souvent obligés de partir les cales plus ou moins vides.

Or, depuis une dizaine d'années il s'est accompli, et il conti-

nue à s'accomplir lentement une véritable révolution économique qui tend à l'abandon du charbon pour le chauffage des navires et dans l'industrie et à son remplacement progressif par le mazout. Le mazout est aussi avantageux comme prix de revient, beaucoup moins encombrant et par suite beaucoup plus commode à transporter. L'abandon du charbon pour le chauffage des machines c'était un coup mortel pour la puissance anglaise et le commencement de sa décadence économique.

Jusqu'à présent les cinq-sixième du pétrole consommé dans le monde viennent d'Amérique. L'extension de l'utilisation de cette matière première risquait de mettre les grandes puissances d'Europe vis-à-vis des Etats-Unis dans une dépendance dangereuse pour leurs intérêts commerciaux. D'autre part l'accroissement pour les mêmes raisons, et dans une plus grande proportion qu'en Europe, de la consommation du pétrole aux Etats-Unis laissait craindre que la consommation américaine absorbe un jour la plus grande partie de la production.

L'Angleterre a répondu à cette menace en basant sa politique d'après-guerre sur la conquête financière et systématique des régions pétrolifères disséminées dans le reste du monde.

Depuis l'armistice elle n'a pas perdu son temps ; avec une ténacité et une suite dans les idées dont seule peut-être sa diplomatie est capable, en trois ans elle a réussi à se rendre maîtresse d'une bonne partie des régions pétrolifères du monde, et elle est aujourd'hui en état de produire tout le pétrole dont son commerce et son industrie pourraient avoir besoin.

En Mésopotamie les gisements de Bagdad, Bassorah, mais surtout Mossoul seraient parmi les plus riches du monde. Les accords de 1916 (accords Sykes-Picot) avaient placé la plus grande partie de ces gisements dans la zone bleue, qui devait être

soumise à l'influence française. Mais le Gouvernement anglais s'était fait reconnaître des droits qui lui avaient été concédés avant la guerre par la Porte et qu'il avait rétrocédé à une Compagnie anglaise relatifs à l'exploitation de tous gisements connus et à venir dans les trois vilayets.

En 1919, la France voulut avoir aussi une politique du pétrole et s'employa à obtenir une part dans les pétroles de Mossoul. Par l'accord provisoire de Mars-Avril 1919, sanctionné par la convention signée le 24 Avril à San-Remo, la France abandonnait Mossoul à l'Angleterre sans que la population de ce pays soit consultée ; en compensation celle-ci lui reconnaissait un droit à 25 % de la production des gisements de Mésopotamie s'ils étaient explcités par l'Etat et à une participation des sociétés françaises pour 25 % du capital si l'exploitation était concédée à des Sociétés, lesquelles seraient obligatoirement placées sous le contrôle britannique. La France s'engageait à autoriser la construction à travers le territoire Syrien de deux pipe-lines, dont le pétrole serait exempt de toute taxe, et à faciliter l'achat du terrain par les sociétés pétrolifères.

Ce même accord fixait la réparatio ndes intérêts pétrolifères de la France et de l'Angleterre en Roumanie, Russie, et dans les colonies françaises et anglaises de la Couronne.

A l'heure où nous écrivons ces lignes les délégués Alliés et Turcs réunis à Lausanne ne peuvent parvenir à s'entendre sur la question de Mossoul.

La population de cette petite ville, perdue au milieu du désert, a manifesté à maintes reprises ses protestations contre la domination britannique et Fayçalienne et réclamé tantôt un mandat Français, tantôt, et surtout maintenant, le retour à la souveraineté ottomane. La Turquie pour réclamer Mossoul invo-

que les sentiments de la population et accepte de soumettre la question à un plébiscite, conformément au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Angleterre, qui prévoit le résultat défavorable pour elle d'une consultation populaire et décidée malgré tout à garder Mossoul, a voulu soumettre le différend à la S.D.N. Elle est tellement décidée à conserver Mossoul que le « Times » du 30 Janvier 1923 a pu déclarer : « La S.D.N. a empêché l'Angleterre » de faire la « guerre à la Turquie au sujet de Mossoul ».

L'Angleterre avait donc de gros intérêts dans le Levant, mais c'étaient des intérêts impéralistes, des intérêts égoïstes. Si elle a contribué pour sa part à faire triompher la politique du mandat c'est parce qu'elle y voyait un instrument qui lui permettait plus facilement qu'aucun autre de les sauvegarder, de ruiner l'influence française dans ces pays et d'y substituer la sienne. Elle était tellement peu décidée à appliquer loyalement le mandat qu'elle s'était engagée par avance en violation des intérêts des Palestiniens à favoriser l'établissement d'un Foyer Israëlite en Palestine.



***

Quels étaient les intérêts de la France en Orient ?

« Depuis les Croisades notre nation n'a jamais cherché dans le Levant de domination territoriale. Elle y est apparue parfois armée, parce qu'elle devait mener sur ce théâtre comme ailleurs une guerre dans laquelle elle était engagée partout, ou en 1860, comme soldat du droit et redresseur de torts. *Son domaine n'y était pas territorial mais intellectuel et moral.* Il lui était assuré non seulement par le souvenir d'un passé prestigieux mais enco-

(1) Revue des Deux-Mondes : X.X.X. déc. 1921. L'organisation du Mandat Français en Syrie.

re par l'effet des œuvres de charité et d'enseignement qui ont le plus fait pour relever l'Orient. Aucune domination matérielle n'était nécessaire à cette emprise ».

Nous bénéficions d'une influence morale et intellectuelle énorme dans tout le Levant. A l'abri de l'Empire Ottoman nous jouissions de privilèges très étendus que nous disputaient vainement les autres nations. Nos intérêts étaient donc de nous faire les champions de l'intégrité de l'Empire Ottoman, et de proclamer bien haut le maintien de nos privilèges.

En nous associant à la politique anglaise de démembrement de l'Empire Ottoman nous nous sommes associés à une politique contraire à nos véritables intérêts. La conséquence de la politique des mandats orientaux est notre abandon de tous nos privilèges ; abandon de fait sinon de droit : car si ces privilèges avaient leur raison d'être sous une administration dissolue comme l'était celle des Turcs, ils ne sauraient aujourd'hui être revendiqués devant une administration européenne.

Nous nous sommes donc résignés à limiter notre action sur la Syrie et le Liban. Mais cette action n'est plus de la même nature. Alors qu'auparavant notre domaine y était tout intellectuel et moral, aujourd'hui c'est la France qui administre ou du moins qui est responsable devant les habitants de l'administration et de la prospérité du pays.

Les difficultés sont beaucoup plus grandes : elles le sont d'autant plus que nous sommes des étrangers, que nous avons une mentalité différente de celle des Syriens et des Libanais, et que les hommes chargés de l'application du mandat ne sont pas les mêmes et n'ont pas à jouer le même rôle que ceux qui ont établi et consolidé notre influence dans le pays.

Nous étions aimés en Syrie, par les chrétiens, que nous pro-

tégions, et nous étions respectés par les musulmans qui nous voyaient nous dépenser dans leur pays en œuvres charitables au lieu de chercher à les exploiter. L'occupation du pays par les Français et l'établissement d'une administration dirigée effectivement par des Français nous aliène les musulmans, lesquels se considèrent comme opprimés dès qu'ils ne sont pas soumis à une autorité musulmane, et elle éloigne de nous les sympathies des chrétiens, ceux du Liban tout au moins, qui, ayant réussi grâce à nous à se constituer en Etat Indépendant, supportent difficilement le contrôle de nos conseillers et désireraient que l'action de la puissance mandataire se bornat à les protéger militairement et diplomatiquement. Quant aux chrétiens de la Syrie intérieure, ils nous conserveront leurs sympathies tant que nous leur laisserons leurs privilèges ; mais le jour où on estimera nécessaire de supprimer ces sortes d Etats dans l'Etat que sont les communautés et de retirer aux chefs religieux les privilèges d'ordre administratif que leur avaient octroyés les Turcs, il est probable qu'ils regretteront sincèrement la domination ottomane. Il est donc douteux que la France ait eu intérêt à accepter le mandat sur la Syrie.

II. — Le Mandat et les Populations sous mandat

Il est indiscutable que le Conseil Suprême a conçu le système des mandats comme étant « «le plus propre à assurer le bien-être et le développement » des populations levantines. Cela ressort nettement de l'art. 22 et du protocole de la Conférence de la Paix. Cette conception s'impose au surplus puisque c'est la seule qui puisse justifier cette nouvelle politique.

A cet effet le Conseil Suprême non seulement énonce un certain nombre de principes généraux en matière d'administration coloniale mais prend des dispositions précises, exige du manda-

taire des garanties sérieuses en faveur de l'indigène (prescriptions relatives à la traite, au commerce des armes, et des spiritueux, à la liberté de conscience, à l'égalité économique, etc..).

Dans le système du mandat A il a pris des dispositions encore beaucoup plus importantes en faveur des populations Syriennes et Palestiniennes. Il exige d'abord que le mandataire fasse des communautés sous mandat des nations indépendantes. Il décide en outre que les vœux des populations seront prix « d'abord en considération » pour le choix du mandataire.

Aucun de ces deux engagements n'a été tenu.

Les populations n'ont pas été consultées sur le choix du mandataire.

Le Conseil Suprême avait fait sien le principe des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, le principe qu'un plébiscite parmi les intéressés devait être préalable à toute modification territoriale. L'engagement de « prendre d'abord en considération les vœux des populations » sur lesquelles il était question d'attribuer un mandat A n'équivaut sans doute pas à une promesse de plébiscite ; mais il faut reconnaître qu'en l'absence de plébiscite cette stipulation n'a qu'un sens bien obscur.

Le Conseil Suprême n a pas cru devoir en l'occurence appliquer ses principes. C'était d'ailleurs là, pensons-nous, une sage décision. Pour être sincère le plébiscite doit mettre en jeu chez celui qui vote soit son patriotisme, soit de puissants intérêts ; en Haute-Silésie le plébiscite était entre Polonais et Allemands, en Alsace-Lorraine en 1870 les habitants avaient à choisir entre la nationalité française et la perspective de l'exil d'une part et de l'autre leur intérêt matériel qui les faisait accepter de devenir Allemands en restant dans le pays.

Un plébiscite eût été possible dans certaines régions du

Levant pour limiter les territoires où prédominent certaines communautés religieuses ou ethniques. Mais il eut été maladroit de demander aux Syriens de choisir leur puissance mandataire parmi les deux ou trois candidats présentés : France, Angleterre, puis Etats-Unis.

La grosse majorité des Catholiques, reconnaissants à la France de sa protection séculaire étaient manifestement favorables à un mandat français.

Mais beaucoup de commerçants réclamaient au contraire un mandat Anglais ou Américain, parce que c'étaient des nations riches et qu'ils espéraient profiter des largesses du mandataire.

L'immense majorité des habitants, soit parce qu'ils étaient musulmans et par conséquent hostiles à toute ingérence européenne, soit parce qu'ils étaient trop incultes pour savoir exactement ce que signifiait cette notion de mandat et quels seraient les avantages de tel plutôt que de tel autre mandat se désintéressaient complètement de la question. Le plébiscite eût tourné inmanquablement dans ce pays où l'argent ouvre la porte de toutes les consciences, en un marchandage éhonté d'où le prestige de la S.D.N. serait sorti bien compromis.

Il n'y a donc pas eu de plébiscite, mais il a cependant été procédé à une sorte de consultation populaire toute officieuse faite par une Commission Américaine, et qui porte, à tort d'ailleurs, le nom de plébiscite. Voici comment elle a été amenée à agir :

En 1919 les Anglais avaient réussi à hisser Fayçal sur le trône de Damas ; et celui-ci grisé d'ambition, promenait de Damas à Jérusalem, de Paris et à Londres ses revendications panarabes . escorté du major Lawrence, le véritable créateur non seulement de cette politique. mais de Fayçal lui-même, il se présentait le 6 Janvier 1919 devant le Comité des Dix et réclamait la consti-

tution sous son égide de tous les pays de langue arabe. Cet Etat serait indépendant et jouirait de la garantie de la S.D.N. Fayçal réservait également à son gouvernement le droit de régler de sa propre autorité « la confirmation des Etats existants, la délimi-« tation de leurs frontières et la formation éventuelle des nou-« veaux Etats ». (1)

Il avait très bien compris les aspirations de l'opinion publique syrienne : pour s'attirer leur appui, il se présentait en champion de l'unité et de l'indépendance syrienne. Cette politique arrivant à un moment où étaient dévoilés les traités Anglo-Franco-Russes et Anglo-Français dépeçant la Syrie, les Syriens de Syrie et de Palestine le considérèrent comme leur seul soutien et adhérèrent en masse à sa cause, malgré leur répugnance pour une hégémonie arabe sur la Syrie.

Quant à l'Angleterre et la France qui représentaient aux yeux des Syriens le partage de la Syrie, elles étaient tenues en suspicion par une bonne partie de l'opinion publique.

C'est alors que le Président Wilson crut devoir intervenir et mettre les Etats-Unis sur les rangs pour une candidature au Mandat. N'étant pas liés par les accords Anglo-Français ils auraient accepté le mandat sur l'ensemble de la Syrie et réalisé eux-mêmes l'unité syrienne. Fayçal sollicité en vue de l'attribution du mandat Syrien à l'Amérique donna son adhésion.

Il fut donc convenu entre les Alliés qu'une Commission Internationale composée d'Anglais, d'Américains et de Français serait chargée de recueillir en Syrie les desiderata de la population.

A la suite de l'abstention des membres Anglais, puis Français, ce fut une Commission Américaine seule qui, de sa propre initiative, procéda au plébiscite.

(1) Dr SAMNÉ. — La Syrie.

Cette Commission n'avait rien d'officiel ; mais aucune autre initiative n'ayant été prise quant au plébiscite prévu par l'art. 22 du Pacte, il semblait admis que ce serait le résultat de cette enquête qui servirait de base à l'attribution du mandat.

La Commission Américaine, appuyée par Fayçal et les Anglais, commença ses travaux. Le Dr Samné, dans son ouvrage « La Syrie » et le comte de Gontaut-Biron dans « Comment les Français se sont installés en Syrie » exposent en détail les agissements anti-Français et dénoncent la pression qui fut exercée sur les populations pour obtenir un vote défavorable au Mandat Français.

La Commission, libre de mener son enquête à sa fantaisie, fut d'une partialité flagrante et fit son possible pour éviter les déclarations des personnalités francophiles. Dans le Liban, l'immense majorité des déclarations reçues furent favorables à un mandat français et à la formation d'un Etat du Grand Liban; les délégués des corporations, qui ne furent pas admis devant la Commission, protestèrent publiquement de leurs sentiments francophiles. A Damas, sous l'influence de Fayçal, les Ulémas demandaient l'appui d'une puissance riche, non endettée, non suspecte de visées colonisatrices. Leurs préférences allaient à l'Amérique ou à son défaut à l'Angleterre et ils ajoutaient qu'ils repoussaient formellement l'aide de n'importe quelle autre puissance. A Saïda, à Tripoli, à Alexandrette, les notables entendus se montrèrent favorables au mandat Français.

A Jérusalem, où Fayçal se rendit en même temps que la Commission pour influencer les déclarations des notables, les musulmans réclamèrent le mandat américain et à son défaut le mandat anglais.

Les Chrétiens unis de Damas ne furent pas entendus par

suite de manœuvres de Fayçal mais ils manifestèrent publiquement leurs sentiments francophiles.

Le résultat de ce plébiscite n'a jamais été connu exactement. Malgré la partialité de la Commission et des autorités locales, il se révélait néanmoins, de l'aveu général, comme favorable dans l'ensemble au mandat Français. Aucun compte d'ailleurs ne fut tenu de ces déclarations et ce sont les accords Franco-Anglais qui furent appliqués.

Dans les conditions où il a été effectué il ne signifiait d'ailleurs pas grand' chose. La Commission ne s'est arrêté que dans certaines localités à sa fantaisie ; elle ne recevait que des notables et des délégations de communautés. ou de corporations ou même se refusait à les recevoir. Le gros de la population n'a donc pas été consulté. D'autre part, aucune précaution n'avait été prise pour assurer la sincérité des déclarations et la corruption s'est donné libre cours, au point que de nombreux notables influents ont vendu leur voix et leur influence à telle ou telle puissance.

Il serait cependant inexact d'affirmer que ce plébiscite n'a rien prouvé. Il a prouvé au contraire deux choses, d'abord que les Libanais voulaient être indépendants dans un Liban agrandi, ensuite que la grosse majorité des Syriens était opposée à tout morcellement de la Syrie, à toute séparation de la Syrie avec la Palestine. C'est ce que la plupart des personnes entendues par la Commission sont venues lui réclamer, et c'est ce qu'elles semblaient avoir le plus à cœur.

Ceci nous amène à l'examen du deuxième engagement du Conseil Suprême, l'engagement d'exiger du mandataire qu'il fasse des communautés sous mandat une nation indépendante.

La fondation d'une nation Syrienne était possible dans une

Syrie étendue jusqu'à ses frontières naturelles englobant tous les Syriens, capable de se développer économiquement.

Les nombreuses pétitions, lettres, délégations, adressées au Conseil Suprême pour lui demander le maintien de l'unité syrienne attestent également la volonté de la grosse majorité des Syriens d'être formés en un seul et même Etat. (1)

Depuis le démembrement de la Syrie, les partisans de l'unité syrienne, très nombreux en territoire sous mandat Français, se détournent de la France qui ne les a pas aidés à réaliser leurs aspirations, se jettent dans le panarabisme et c'est de Fayçal, d'Abdallah, des serviteurs de la politique anglaise qu'ils attendent la formation de la nation syrienne que eur a promis mais que ne leur a pas accordé la Société des Nations.

III. — Le Mandat et les pays étrangers

Le mandat doit être pratiqué dans l'intérêt non pas de la puissance mandataire dont la mission est en principe désintéressée, non seulement des populations sous mandat mais aussi de tous les Etats membres de la Société des Nations.

D'excellents économistes affirment qu'avec le développement de plus en plus accentué des relations internationales et la solidarité d'intérêts de plus en plus étroite dans les Etats, les barrières qui séparent les nations s'effritent peu à peu et sont destinées à disparaître.

Est-ce pour tracer aux nations la voie dans laquelle leur intérêt bien compris commande qu'elles s'engagent ? Est-ce plutôt pour les encourager à faire partie de la Société des Nations en réservant à ceux qui en seraient membres des avantages matériels tangibles ? Les pouvoirs tant de la puissance mandataire

(1) Voir dans la Syrie (Dr SAMNÉ) les copies de ces pétitions.

que du gouvernement local sont soumis à cette restriction qu'une égalité complète devra être assurée dans les territoires sous mandat aux sujets de tous les Etats membres de la S. D. N. ce qui exclut toute situation privilégiée vis-à-vis des nationaux de la puissance mandataire et met celle-ci en principe dans l'impossibilité de retirer le moindre avantage économique de son mandat. Or comme elle ne l'a accepté que pour sauvegarder ses intérêts dans le pays et qu'elle a toutes sortes de moyens indirects d'en favoriser l'exploitation et le commerce au profit de ses nationaux, il en résultera de fréquentes protestations de la part des sujets étrangers et des consuls chargés de les protéger et par suite un état continuel de méfiance et d'hostilité plus ou moins manifeste dans les relations entre représentants de l'autorité mandataire et ceux des Etats étrangers.

Cette hostilité sourde et non avouée se manifestera surtout dans les relations de l'autorité mandataire avec les représentants de certaines puissances lesquelles, dans l'attente du démembrement de l'Empire Ottoman cherchaient depuis longtemps à développer leur influence dans le pays et y possèdent une clientèle plpus ou moins importante. Ces puissances qui étendent depuis longtemps leur propagande dans le pays, n'y renonceront pas volontiers ; elles seront même amenées à l'intensifier pour la défendre contre l'influence de la puissance mandataire. La puissance mandataire aura donc également à se défendre contre cette propagande étrangère qui ne pourra s'effectuer qu'en critiquant son action, en sapant son influence et son prestige ; mais par suite de cette égalité complète entre les nations en pays sous mandat ses moyens de défense seront bien restreints.

Mais ce sont les Etats sous mandat qui auront le plus à souffrir de ce régime d'égalité imposé en faveur de tous les membres

de la S.D.N. Alors que tous les pays, s'orientent de plus en plus vers le protectionisme, règlent leur régime douanier par des accords spéciaux avec chaque pays suivant leurs intérêts économiques, les Etats sous mandat se voient interdire toute mesure efficace de protection douanière dans l'intérêt des Etats membres de la Société des Nations. Petits Etats, naissant à peine à la vie économique, ils se voient interdire par une décision égoïste et abusive de cette Société le droit de développer leur agriculture, leur industrie et leur commerce à l'abri de la seule barrière protectrice qui puisse efficacement les protéger, une barrière douanière très souple. Le droit, qui leur est laissé de relever ou d'abaisser leurs tarifs, sans qu'il leur soit possible de réserver un tarif de faveur à des marchandises en provenance de certains pays et d'obtenir ainsi à l'entrée de ces pays un tarif de faveur pour les marchandises qu'ils exportent (1), peut être considéré comme une liberté au point de vue fiscal mais non au point de vue économique. Insuffisamment protégés pour pouvoir favoriser la naissance d'une industrie locale ils sont condamnés à servir de débouchés pour le commerce des pays membres de la Société des Nations ; ils sont en quelque sorte, sous une forme plus atténuée, plus moderne sous le régime du Pacte Colonial.

---

(1) Les arragements douaniers ne seront possibles qu'avec des Etats voisins : « Sous réserves des stipulations ci-dessus, le mandataire pourra établir ou faire établir par les gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le mandataire, ou le gouvernement local agissant sur ses conseils pourra également conclure pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe (art. 11, al. 2 du projet de Mandat Français). Elle pourra également, sur un conseil du mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie (art. 18, al. 2 du livre du projet de Mandat Anglais) ».

CHAPITRE IV

Valeur de l'Organisation du Mandat Français en Syrie

L'œuvre de la France, Mandataire en Syrie, était déjà sérieusement handicapée de par la situation géographique, économique et sociale du pays. Nous allons voir que l'application à la Syrie de ce nouveau système qu'est le Mandat devait contribuer à la gêner considérablement et à compromettre le succès de la tâche dont elle s'était chargée : assurer le bien-être des populations, la mise en valeur du pays, et la formation d'un ou plusieurs Etats viables.

*
* *

Il convient de remarquer tout d'abord que la France a pris possession du Mandat dans des conditions très défavorables.

Par le fait même que la Syrie était arrachée par la conquête à l'Empire Ottoman, la Turquie devait conserver dans le pays de nombreuses sympathies obligées de se cacher mais décidées à user de toute leur influence pour paralyser l'action de la puissance mandataire et pour faire échouer la politique du Mandat.

L'éphémère Gouvernement de Faycal a remplacé le Gouvernement Turc. Dans sa courte existence, il ne s'est pas moins attiré les sympathies d'un parti très important entretenu dans la fidélité au régime Faycalien par une propagande intense et par

la haine innée chez tout Musulman d'une domination étrangère non musulmane.

Dans le même temps, aussitôt après la retraite des Turcs, les troupes Anglaises ont occupé la partie ouest de la Syrie, et le pouvoir est passé entre les mains du Général Allenby. Celui-ci a tout fait pour répandre l'influence anglaise dans le pays, pour s'y créer parmi les notabilités influentes des sympathies intéressées et enfin pour encourager la population à réclamer le maintien de l'occupation anglaise. Une campagne anti-française était menée sourdement par des agents stipendiés par l'autorité britannique ; et celle-ci, pour lier à ses intérêts ceux des Syriens, s'est empressée de prendre une décision dont la légalité était peut-être douteuse, mais dont les répercussions étaient appelées à être considérables au point de vue de l'influence anglaise : elle a introduit la monnaie fiduciaire égyptienne dans toute la zone ouest, lui a donné cours forcé et l'a déclarée seule monnaie légale (1).

La Syrie était privée depuis longtemps de marchandises européennes. Les commerçants ayant à reconstituer leurs stocks, le commerce syrien a connu sous l'occupation anglaise une période excessivement florissante, dont a profité surtout le commerce britannique, mais dont ont profité aussi les commerçants syriens payés grâce à l'occupation anglaise en une monnaie qui bénéficiait d'un change élevé.

Le départ des Anglais a, de ce fait, été très pénible a beaucoup

---

(1) Tout est Anglais ici, m'écrit-on par une voie détournée (car lettres et télégrammes allant en Syrie ou venant de Syrie passent par la censure Egyptienne) tout est Anglais ici, autorité, armée, subsides, et une admirable propagande parlée, en plus de celle qui découle de la situation de fait qui est en faveur de ces libérateurs munificents qui répandent l'argent à profusion et font les promesses les plus belles aux uns et aux autres, cherchant à plaire à n'importe quel prix (Chékiri-Ganem, corresp. d'Orient 1919).

de commerçants. Les débuts de l'administration française ont coïncidé à peu près avec le commencement de la crise commerciale, due en partie en Syrie à ce fait que les commerçants avaient constitué des stocks trop abondants. La création par le Haut-Commissariat Français d'une monnaie syrienne de papier destinée à remplacer la monnaie égyptienne a mécontenté la population syrienne, qui a été longue à l'accepter et a continué longtemsp encore à compter et à établir ses prix en monnaie égyptienne. D'ailleurs les populations de la Syrie intérieure, qui ont toujours conservé un stock important de monnaie or, elles n'ont jamais utilisé et n'utilisent encore que la monnaie métallique (or et argent).

La France venait en Syrie à un double titre : militairement pour occuper au nom des Alliés un pays ennemi jusqu'à la signature de la paix, politiquement pour y exercer le mandat qui lui avait été confié provisoirement d'abord par le Conseil suprême en 1919, définitivement ensuite par le Conseil de la S. D. N. en juillet 1921.

Nous occupions donc la Syrie, surtout, sur la demande de Comités de notables libanais et syriens pour y exercer le mandat, et le cas échéant y maintenir la paix par la répression des troubles. Il n'en existait pas moins une opposition entre les deux rôles : le rôle militaire de l'occupation d'un territoire ennemi et le rôle civil de tutelle vis-à-vis de populations amies. Nous avions en Syrie deux administrations, l'une qui considérait les syriens comme des ennemis, l'autre comme des amis. C'est certainement cette situation équivoque qui nous a fait le plus de tort ; elle nous a aliéné définitivement les nombreux éléments qui voulaient nous juger à l'œuvre avant de se faire une opinion sur les bienfaits de l'administration française, et elle a éloigné de nous les

sympathies de tous ceux qui nous avaient ardemment appelés parce qu'ils croyaient que nous allions leur apporter la liberté, et qui ont assisté à une occupation de leur pays par une armée ennemie.

En effet, si, suivant le principe même du mandat, l'autorité mandataire n'a que des pouvoirs très limités, les pouvoirs du commandement militaire des troupes d'occupation en pays ennemi font l'objet d'une législation spéciale et sont excessivement étendus, à tel point qu'ils suppriment effectivement toutes les libertés à la population du pays occupé.

Il n'était pas possible de placer côte à côte, de laisser indépendantes l'une de l'autre une autorité militaire très puissante et une autorité civile presque sans pouvoir ; cette dernière aurait perdu tout prestige et n'aurait pas pu remplir sa mission. Le Gouvernement français a confié les deux pouvoirs à la même personne, au Général Gouraud qui a été nommé à la fois commandant en chef de l'armée du Levant et Haut-Commissaire de la République Française en Syrie et au Liban.

Le même problème se posait pour le Général Gouraud : allait-il subordonner dans son administration le pouvoir militaire au pouvoir mandataire ou bien consacrerait-il l'hégémonie militaire et par là la priorité du rôle de la France comme puissance occupant un territoire ennemi sur son rôle de mandataire. Il a opté pour ce deuxième point de vue : c'est à l'autorité militaire qu'ont en fin de compte été réservés à peu près tous les pouvoirs dans les Etats.

Comme moyen d'imposer l'autorité de la puissance mandataire et de faire accepter de gré ou de force la nouvelle organisation du pays, cette politique était certainement excellente puisque les pouvoirs qu'elle possédait en qualité de mandataire, très res-

treints et très délicats étaient de ce fait accrus des pouvoirs très étendus de l'autorité militaire, pouvoirs surtout très effecifs puisque celle-ci s'appuie sur la force.

Mais au point de vue de notre influence elle était tout simplement désastreuse. Nous prenions un double visage ; d'un côté nous proclamions notre volonté d'appliquer loyalement le mandat, de faire des populations syriennes une nation riche et prospère ; de l'autre, au moyen de mesures préventives les plus tracassières comme la censure de la presse et de la correspondance, les visites domiciliaires, perquisitions, exils, etc., pour délits d'opinion, l'extension des attributions des Conseils de guerre, nous les empèchions non seulement de protester mais même d'émettre leur avis sur la façon dont ils désiraient être administrés.

Le régime de l'occupation militaire est en principe appelé a disparaître le jour où le traité avec la Turquie aura reconnu l'autonomie de la Syrie sous le mandat français ; mais, comme nous l'avons expliqué plus haut, nous n'en serons pas moins obligés de mantenir des troupes dans le pays pour les mêmes raisons que nous y en conservons aujourd'hui, car les causes de troubles ne sont pas près de disparaître. Pour leur protection, l'autorité mandataire se gardera bien de renoncer d'elle-même à des pouvoirs aussi commodes, d'autant plus qu'étant responsable de l'ordre dans le pays elle est seule à même de juger quelle est l'étendue des droits qui doivent être reconnus à l'autorité militaire.



Nous nous sommes efforcés plus haut de mettre en lumière les vices du système du mandat A ; nous citions notamment la situation assez équivoque du mandataire, responsable devant la

Société des Nations et doté de pouvoirs ridiculement insuffisants pour l'organisation et l'administration d'un pays proclamé indépendant ; nous citions, également, le caractère vague, imprécis, général des expressions par lesquelles on définit soit le mandat A, soit l'autorité du mandataire, soit les droits du pays sous mandat et la nécessité pour la puissance mandataire de s'assurer indirectement la direction effective du pays et de n'abandonner aux gouvernants locaux que les détails de l'administration ; enfin, nous attirions l'attention du lecteur sur la délicatesse de la mission confiée au mandataire d'organiser un pays qui n'a jamais joui de la moindre autonomie et dont les mœurs, la mentalité, les goûts sont différents des siens.

Tous ces vices, inhérents au mandat A consciencieusement appliqué, nous allons les retrouver dans l'organisation du mandat français en Syrie, nous allons les voir en gêner, en entraver le fonctionnement et en compromettre gravement le succès.

***

I. — L'autorité française qui n'était que mandataire en Syrie au nom de la S. D. N. et qui par conséquent n'avait que des pouvoirs délégués, n'a pas estimé sa situation suffisamment stable pour pouvoir organiser elle-même le pays suivant ses propres plans. Dans la crainte de voir les populations syriennes assaillir la Société de protestations contre sa gestion, elle semble bien avoir dans l'organisation même du mandat sacrifié son devoir (qui consistait dans la création d'un Etat viable) au désir de plaire à des personnes influentes qui pouvaient à la rigueur passer pour constituer l'opinion publique syrienne.

Nous avons déjà exposé plus haut le résultat désastreux pour le développement de la Syrie-Palestine et pour la formation d'une unité syrienne de cette politique dont le Général de Torcy dénon-

çait, par avance, le caractère intéressé et arbitraire.

Cette mutilation de la Syrie a imposé à l'autorité mandataire, a déterminé une organisation politique d'une complication inouïe qui bien qu'écrasante pour les contribuables syriens, se révèle encore nettement insuffisante à assurer une bonne administration du pays.

Le Gouvernement Français, chargé par la S. D. N. de doter la Syrie d'une organisation politique autonome, avait le choix entre deux politiques : ou bien constituer un seul Etat englobant tout le territoire sous mandat français, ou bien créer autant d'Etats qu'il y avait de fractions ayant des intérêts divers.

Nous avons exposé plus haut comment il a été amené, pour obéir aux vœux (1) de populations locales et résoudre la question des oppositions d'intérêts entre les divers groupements territoriaux, à créer quatre Etats autonomes. Il a certainement voulu par là rester fidèle à l'esprit du mandat qui ne peut avoir de résultats féconds que par la collaboration du mandataire avec la population sous mandat.

Nous ne pensons pas que ce soit là une bonne politique. Le Mandat, qui est un système excessivement vague, le rendait responsable vis-à-vis de la S. D. N. ; par conséquent, il semblait bien qu'il devait être autorisé à imposer au pays ses plans d'organisation. D'autre part, s'il a été constitué comme mandataire en Syrie, c'est parce que les populations syriennes ne sont pas encore assez développées pour s'administrer toutes seules « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » ; leurs vœux ne méritaient donc de n'être accueillis qu'après un sérieux examen.

Il résulte de l'enquête menée pendant les six premiers mois

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français.

de 1921 que « les groupes peu nombreux des notables qui sont encore seuls à constituer le « pays politique » ont eux-mêmes manifesté, sauf de rares exceptions, un intérêt très relatif pour l'organisation générale du pays, mais ils se sont presque tous montrés favorables au développement de l'organisation des Etats que le Général Gouraud avant créés en 1920 » (1).

Les réponses des notables, croyons-nous, ont été mal interprétées par les personnes chargées de cette enquête. Il ne leur était pas demandé quels étaient leurs vœux relatifs à une organisation nationale de la Syrie, mais comment ils désiraient que soient organisés les quelques cantons placés sous mandat français. Ce n'était plus une enquête nationale, mais une enquête entre villes voisines et jalouses les unes des autres. Les Alepins, par exemple, voulaient un Etat d'Alep autonome parce qu'ils ne voulaient pas dépendre de Damas craignant de voir la capitale installée dans la ville rivale. A cette enquête locale il a été fait des réponses révélant des sentiments locaux, ranimant des querelles de clochers.

La seule enquête qui ait recueilli les vœux des populations pour une organisation nationale, c'est le plébiscite américain de 1919. La grosse majorité de la population s'est montrée favorable à une unité syrienne et opposée à la scission de la Syrie et de la Palestine. Au surplus, les nombreuses pétitions et protestations adressées d'abord au Conseil Suprême puis à la S. D. N. en faveur de l'unité syrienne, les manifestations de l'été dernier soit en Syrie, soit surtout en Palestine, montrent bien que tel était le vœu de la grosse majorité des Syriens.

Cette organisation de la Syrie en quatre Etats est donc le résultat d'un malentendu : du moment que les vœux des nota-

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (p. 12).

bles consultés étaient des vœux d'ordre local, particularistes, et non pas d'ordre national, c'eut été un devoir, au contraire, pour l'autorité mandataire de ne pas en tenir compte pour l'organisation d'une nation syrienne.

Cette organisation en quatre Etats était au surplus insuffisante. Un lien fédéral était absolument nécessaire pour résoudre les questions d'intérêt commun et pour donner à l'ensemble du pays une cohésion absolument nécessaire. Nous avons vu que la Fédération Syrienne ne répond pas à ce but, puisqu'elle n'a que fort peu de pouvoirs et que deux Etats n'en font pas partie (1). En réalité, c'est donc le Haut-Commissariat qui est le véritable organe fédéral de la Syrie.

En créant cette Fédération Syrienne, le Haut-Commissariat a d'ailleurs été amené à imposer aux populations un organisme politique qui leur répugnait, car elle a été accueilli partout très froidement. A-t-il désobéi à l'esprit du mandat A ? peu importe ; nous nous bornons à constater qu'il a été obligé de changer de politique, et que cette organisation étant encore incomplète il sera obligé, de nouveau, d'imposer, le jour où les circonstances l'exigeront, une organisation rationnelle du pays qui, balayant tous les vœux égoïstes et particularistes, fera de la Syrie sous mandat français une unité politique ayant un gouvernement central, une législation et un régime économique unique.

Et cependant, même en organisant cette Fédération nettement impopulaire, le Haut-Commissariat a tenu compte, d'une façon exagérée, des désirs locaux ; c'est d'ailleurs pour cela que cet organe apparait comme absolument inutile. On croit rêver en

(1) Au moment de mettre sous presse nous apprenons que les Etats de Damas, d'Alep et de Alaouites ont été supprimés et transformés en vilayets ; les pouvoirs reviennent de ce fait à la Fédération, qui devient ainsi en fait l'Etat de Syrie, dont ne font partie ni le Liban ni sans doute l'Etat Druze.

lisant les projets relatifs à cet organe fédéral destiné à boucher tant bien que mal pour la galerie un trou dans l'organisme politique de la Syrie. Pour ménager l'amour-propre des habitants d'Alep et de Damas les deux villes sont proclamées capitales, la Fédération, organe ambulant, se promènera d'une ville à l'autre ; pour ne pas froisser les susceptibilités des gouvernements locaux, il est stipulé que les votes auront lieu par délégation, que le Président devra être tantôt d'Alep tantôt de Damas, enfin que la délégation ne disposera que des pouvoirs que les gouvernants locaux voudront bien lui accorder.

Dans ces conditions pourquoi a-t-il été institué une Fédération, puisqu'elle ne doit servir à rien. Nous en trouvons l'explication dans « l'Organisation de la Syrie sous le Mandat Français ». « Il fallait cependant créer une Fédération ; il convenait de donner au pays sous Mandat Français une cohésion aussi grande que possible, *ne fût-ce que pour répondre aux désirs de certains groupes syriens, particulièrement évolués et appartenant d'ailleurs en majorité aux colonies fixées à l'étranger...* » (1).

Ainsi si l'autorité mandataire a institué une Fédération c'est parce qu'elle a cédé aux suggestions de Syriens établis depuis longtemps à l'étranger, la plupart sans esprit de retour, et dont les désirs n'auraient jamais dû être pris en considération. Seulement... ces Syriens émigrés possèdent de nombreux journaux en Egypte, en Amérique, ils en possèdent même un à Genève, au siège de la S. D. N. ; ils n'hésitent pas à mener une campagne dans la presse de plusieurs pays pour répandre leurs idées. Bien qu'ils ne soient aucunement compétents pour discuter des affaires de leur ancien pays qu'ils ont quitté, certains depuis fort longtemps, l'autorité mandataire, trop instable et à la merci

---

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (p. 15).

d'une opinion publique qui eut pu la discréditer devant la S. D. N., a imposé aux populations locales, qui n'en voulaient pas, une institution appelée à les satisfaire parce qu'ils représentaient une force plus dangereuse, mais destinée, primitivement tout au moins, à ne servir à rien du tout si ce n'est à servir de cadre à un nouveau corps de fonctionnaires locaux et mandataires.

En agissant ainsi l'autorité mandataire n'a pas accompli sa mission qui sonsistait à doter la Syrie d'une organisation autonome. Il est bien évident que ce pays où les provinces constituées en Etat, qui ont constamment besoin les uns des autres, pour lesquels une législation unique, un régime économique unique sont absolument nécessaires, ne sera véritablement organisé que lorsqu'il aura à sa tête un organe fédéral doté de pouvoirs supérieurs à celui des Etats. Or, jusqu'à présent cet organe fédéral c'est le Haut-Commissariat Français. Aussi peut-on dire que l'organisation autonome de la Syrie n'est pas encore créée, d'autant plus que le système actuel est trop onéreux pour pouvoir subsister ; cela tient à la situation délicate de la puissance mandataire.

Cette gêne de l'autorité mandataire, et ce besoin pour se maintenir de sacrifier les véritables intérêts du pays aux désirs des habitants, se révèle également dans le choix des fonctionnaires locaux.

Comment s'opère le recrutement des fonstionnaires locaux ?

Les chefs d'Etat sont nommés par le Haut-Commissaire, à l'exception du Président de la Fédération qui à l'avenir sera nommé par les délégués de chaque Etat ; les directeurs sont nommés par les chefs d'Etat avec l'approbation du délégué du Haut-Commissaire : toute nomination de fonctionnaires doit être soumise au visa de ce dernier.

Ce choix est donc en somme entièrement entre les mains du

Haut-Commissaire ou de son Délégué. Dans quel esprit celui-ci va-t-il y procéder ?

En principe, il devrait, écartant toute autre considération, chercher parmi les hommes les plus en vue par leur influence et leurs qualités morales le personnage le plus compétent pour remplir la fonction qu'on se propose de lui confier, « the right man in the right place ».

En pratique, une telle ligne de conduite serait très dangereuse : elle est, au surplus, impraticable. L'autorité mandataire se trouve dans un pays soumis à plusieurs influences étrangères qui chacune cherche à se développer au détriment de l'influence française ; la première politique est donc de se maintenir et pour cela de choisir des fonctionnaires sur le dévouement desquels on puisse compter. Un tel choix est d'ailleurs nécessaire pour l'exercice même du mandat ; la nomination à la tête d'un service d'un personnage hostile au Mandat Français, sourd aux conseils de l'autorité mandataire, et qui userait de ses fonctions pour lui créer des difficultés, gênerait beaucoup l'exercice du mandat et en compromettrait le succès.

Les fonctionnaires choisis sont donc, en général, francophiles notoires : ils ne le sont pas tous. L'autorité mandataire est, en effet, partagée entre deux tendances : consolider sa puissance, ce qui lui aliène les sentiments de la population qui, ayant demandé un libérateur, se plaint d'avoir reçu un tyran, et rechercher la popularité en faisant montre de libéralisme. Elle tendra donc aussi à choisir parmi les personnalités connues pour leur hostilité au mandat français celles dans l'esprit desquelles la nomination a une fonction honorifique ou lucrative suffirait à déterminer un revirement complet en faveur de la France. Et, dans ce pays où les charges publiques, principale source de reve-

nus, et l'argent exercent un prestige considérable, il est bien peu de personnages dont les convictions politiques les plus arrêtées et les plus francophobes ne fondent devant la promesse d'une fonction en rapport avec leur situation sociale et leur influence dans le pays ; ils sont d'ailleurs les premiers à faire discrètement des avances quand ils voient que leur candidature a des chances sérieuses d'être examinée avec bienveillance.

Une troisième considération devra aboutir au choix d'une troisième série de fonctionnaires, considération bien naturelle aussi : pour pouvoir exercer plus facilement son mandat, surveiller et guider plus facilement les gouvernements locaux, en un mot pour faciliter sa tâche, l'autorité mandataire a tendance à confier les charges les plus importantes à des personnalités d'une capacité douteuse, à des gens qui, ne connaissant rien de leur nouvelle fonction, deviendront des instruments, des écrans qui masqueront son administration directe.

Quatrième considération dans le choix des fonctionnaires, il est à peu près nécessaire de partager proportionnellement les fonctions entre les membres des diverses communautés ; considération très importance à laquelle chacune d'elle veille jalousement ; et dans chaque communauté certaines personnalités s'imposent ou sont imposées surtout quand il s'agit des communautés chrétiennes, auxquelles nous devons être reconnaissants de leurs sentiments francophiles.

Le souci de la compétence chez le candidat à une fonction publique élevée est donc complètement écarté, ou tout au moins passera généralement au second plan par le jeu même de la politique du Mandat A.



L'autorité mandataire, comme nous l'avons exposé dans la

première partie, est tenue si elle veut accomplir sa mission de se réserver en fait tous les pouvoirs et de ne laissr aux gouvernements locaux que l'apparence du pouvoir et la direction des questions administratives peu importantes. Nous avons expliqué comment il existe nécessairement une rivalité d'intérêts entre le mandataire responsable de l'accomplissement de sa mission et le mandaté proclamé indépendant et pour qui cette ingérence étrangère sera nécessairement gênante. Nous avons vu que le mandataire était amené à se réserver la protection militaire du pays et le droit de le faire occuper par ses troupes, ainsi que la direction des affaires extérieures des gouvernements locaux.

Le Haut-Commissariat s'est également réservé la direction des affaires politiques ; celle-ci étant effectivement réservée à l'autorité militaire, il semble qu'elle soit comprise dans les pouvoirs très extensibles de l'autorité militaire en pays occupé.

Il a profité de l'imprécision des termes qui définissent le mandat pour se réserver effectivement tous les pouvoirs en matière législative, budgétaire et administrative.

Une assemblée parlementaire est prévue pour chaque Etat. Le Grand-Liban a été doté dès l'année passée d'un Conseil administratif dont les attributions doivent être plus étendues que dans les autres Etats. Or, bien que les Libanais soient relativement plus évolués en matière politique que les Syriens, bien que les sentiments francophiles de l'immense majorité du pays soient indiscutables, le Haut-Commissariat n'en a pas moins réduit le rôle de cette assemblée à celui d'une sorte de Conseil Général à attributions purement consultatives pour les matières importantes. Les Libanais, qui ont la prétention d'être capables de s'administrer eux-mêmes (nous le leur avons d'ailleurs peut-être un peu trop dit), ont accueilli avec stupeur la publication de ce règlement

qui leur accordait une caricature de l'autonomie qu'on leur avait promise, et les promesses du Haut Commissariat de leur abandonner peu à peu les rênes du pouvoir au fur et à mesure de leur éducation politique ne les ont pas rassurés.

Cette question des attributions de l'assemblée locale constitue une source de complications qui soulignent trop nettement l'opposition d'intérêts entre le mandataire et le pays sous mandat. Quelle que soit la confiance qui existe entre l'autorité mandataire et les populations locales, comme nous l'avons vu par l'exemple du Grand-Liban, le Haut-Commissariat ne peut pas dans un pays étranger abandonner la réalité du pouvoir à une assemblée locale ; il est bien évident que celle-ci profiterait de sa puissance pour lutter contre le mandataire qui n'est pas un maître, mais un éducateur dont la mission est juridiquement essentiellement temporaire, donc instable.

Dans ses relations avec l'exécutif le Haut-Commissariat s'est également réservé toute la réalité du pouvoir.

Il semble que si on avait cherché à définir véritablement le mandat A on aurait consacré de longs développements à exposer la nature des relations entre agents mandataires et agents locaux. Nous avons vu que tous les textes sont muets en la matière et nous avons expliqué pourquoi.

Si nous examinons l'organisation du mandat en Syrie, nous constatons la même réserve. C'est cependant là surtout que réside l'originalité du Mandat A, c'est là qu'il faut le voir à l'œuvre et le juger. Or, tous les arrêtés, qui réglementent cette matière, sont excessivement vagues ; le Haut-Commissariat s'est refusé à résoudre la question ; tantôt il est dit que les Directeurs généraux sont « assistés » par des conseillers techniques français, tantôt le Haut-Commissariat proclame : « les représentants nationaux gou-

vernent et administrent : le Haut-Commissaire et ses délégués conseillent et guident ». En réalité, aucun texte n'apporte d'entrave à l'omnipotence du délégué et de ses conseillers puisque toutes les décisions doivent être visées par lui et qu'il a dans la main la nomination et l'avancement des fonctionnaires. Le seul recours quand un conflit naît entre un chef de service et un conseiller est d'en appeler au Gouverneur puis au Délégué et si le conflit éclate entre le Chef de l'Etat et le Délégué il est porté devant le Haut-Commissaire ; c'est donc toujours l'autorité française qui a le dernier mot.

La nature des rapports entre conseillers et fonctionnaires locaux souligne bien le vrai caractère du mandat. Ce n'est ni plus ni moins qu'un Protectorat dans lequel l'autorité locale est contrôlée et est obligée d'adopter les décisions de l'autorité mandataire. La seule différence est dans le nom de l'agent chargé de la tutelle : dans le premier cas il s'appelle « conseiller », dans le second « contrôleur ». Ce rôle de simple conseiller dévolu au représentant de la puissance mandataire avait paru à ce point impossible au Haut-Commissaire qu'ayant été invité par le Gouvernement Français en 1920 à lui soumettre un projet d'organisation du mandat il avait créé pour l'administration mandataire un corps de « conseillers-contrôleurs » ; marquant bien par là qu'ils n'étaient pas seulement appelés à conseiller mais aussi à contrôler. Cette expression choqua les oreilles sénatoriales et le projet ne fût pas accepté par le Parlement. Mais, l'esprit est resté le même et le Haut-Commissariat entend bien exercer un contrôle effectif doublé de sanctions sur les administrations locales.

Cette situation est beaucoup plus gênante pour l'agent du pays mandaté que pour celui d'un protectorat. Dans un pays protégé le fonctionnaire indigène subit un contrôle normal, comme

il en existe dans toutes les administrations de la part d'un fonctionnaire plus compétent, d'un rang supérieur au sien ; il n'a donc pas à s'en froisser. Le fonctionnaire d'un gouvernement sous mandat, si élevée que soit sa fonction, et quelles que soient ses capacités, est a priori considéré comme un personnage qui ne connaît pas son métier et qui est incapable de le connaître ; fonctionnaire d'un Etat indépendant il est dans l'obligation de recevoir des conseils d'un conseiller qui peut très bien être beaucoup moins instruit et moins compétent que lui. Il est évident, en effet, que la puissance mandataire n'envoie, en général, en Syrie que des fonctionnaires subalternes, lesquels sont chargés de conseiller les Chefs de Services pris parmi les principaux personnages du pays ; et certains d'entre eux sont très cultivés. Il ne faut donc pas attendre de ce système une atmosphère de confiance entre agents mandataires et mandatés.

Ces conseillers, à quelques exceptions près (travaux publics, mines, affaires économiques), n'ont plus d'ailleurs qu'une compétence très amoindrie dans ce pays où la législation, l'administration, les coutumes leur sont complètement inconnues. Aussi ont-ils quelquefois plus de leçons à recevoir de l'agent qu'ils conseillent qu'à lui en donner.

*
* *

L'article 22 du Pacte et l'esprit dans lequel le mandat A a été conçu, sous l'influence du Président Wilson, a de même imposé à l'autorité mandataire une orientation politique qui n'est certainement pas adaptée au degré d'évolution des populations syriennes, c'est-à-dire l'institution d'un régime républicain et démocratique.

Un régime républicain semblait tout indiqué dans le Grand-

Liban, à majorité chrétienne, sans chef naturel, et où la population toute entière a dû prendre part depuis plusieurs siècles à la vie politiqque pour résister à l'oppression arabe puis turque, se protéger contre les attaques des populations voisines et enfin obtenir un statut respectant ses coutumes et garantissant son autonomie administrative.

Mais il n'en est pas de même des populations de la Syrie intérieure en grosse majorité mulsulmanes. Une organisation démocratique y est impossible et n'y sera jamais qu'un trompe-l'œil. Il eut été plus conforme d'y constituer une sorte de monarchie religieuse au profit d'un prince soit turc, soit arabe. Ce système offrait l'avantage, si le souverain se montrait docile aux directives du mandataire, de régler à son avantage la question religieuse.

Si l'on ne devait pas choisir cette combinaison, la question de la forme du gouvernement ne présente aucun intérêt et elles sont toutes acceptables ; le pays sera nécessairement dirigé par et dans l'intérêt d'une oligarchie. En effet, les idées politiques du notable syrien ne s'écartent pas du cercle de ses intérêts immédiats ; il est toujours prêt à accepter le gouvernement et l'administration qui favorisera ses intérêts. Quant à la masse de la population, en dehors du point de vue religieux, elle se désintéresse complètement de la politique.

Il ne faut pas oublier, en effet, que le « pays politique » en Syrie se réduit à quelques douzaines de notables qui représentent toute l'opinion publique, et jouissent d'une très grosse influence sur la masse, laquelle obéit aveuglément à leurs ordres dans chaque communauté et dans chaque groupement.

L'établissement d'un régime démocratique a pour but d'assu-

rer l'avènement du peuple au pouvoir ; mais celui-ci ne peut s'implanter qu'au milieu d'une population suffisamment évoluée et ce n'est pas le cas de la population syrienne. Dirigée par ses notables, elle ne songera pas de longtemps à s'affranchir de leur tutelle.

Le mode de gouvernement qui eut convenu au degré d'évolution de la population syrienne c'est un pouvoir exécutif, très fort et très contrôlé par l'autorité mandataire. C'est d'ailleurs ce que le Haut-Commissariat a en réalité organisé, mais il a dû pour obéir à l'article 22 du Pacte créer une apparence de régime démocratique tout de surface mais très gênante néanmoins pour l'exercice du mandat.

*
* *

Quel est le résultat de cette situation pour l'administration locale ?

Nous avons vu que les aspirations nationales des Syriens n'ayant pas été accueillies par le Conseil Suprême, la politique dans ces petits Etats est nécessairement d'ordre local et égoïste et tend à satisfaire des intérêts particuliers.

Le tempérament syrien n'a malheureusement que trop tendance à sacrifier l'intérêt général qu'il ne comprend pas toujours très bien à son intérêt particulier, à ne voir dans la politique que son intérêt particulier d'abord, celui de sa famille ensuite.

La famille syrienne conserve encore des traces profondes de l'état patriarcal. Chaque communauté est divisée en familles, familles patriarcales de plusieurs dizaines et parfois même plusieurs centaines d'individus apparentés les uns aux autres, et dont les membres sont très unis entre eux. Au point de vue richesse le pays est divisé, pourrait-on dire, en deux classes : les notables et l'ensemble de la population. Or, dans chaque ville, à l'intérieur de chaque communauté, les familles ont leur rang

d'importance : il est admis de tous que la principale famille musulmane de telle ville est la famille X, puis la famille Y, la famille Z, etc. ; de même pour les familles chrétiennes, juives, etc. Or, chaque famille tient jalousement à ce qu'en toute circonstance il soit tenu compte de son rang social, soit pour les préséances dans une cérémonie, soit pour les fonctions publiques. Les fonctions publiques, en effet, ne sont pour un individu, dans les pays arabes, qu'une affirmation de l'influence de sa famille, elles sont d'ailleurs le meilleur moyen de l'exercer et de l'accroître, le meilleur moyen de s'enrichir. La corruption des fonctionnaires est en Orient admise par les esprits les plus scrupuleux ; elle est tellement enracinée dans les mœurs qu le Gouvernement turc ne se faisait aucun scrupule à certaines époques de ne pas les payer, assuré qu'il était que ceux-ci n'en gagneraient pas moins largement leur vie.

Il est donc tout naturel qu'un fonctionnaire supérieur fasse son possible pour réserver le plus de postes possible à des membres de sa famille et leur obtenir une place au banquet budgétaire.

Le népotisme, qui, sous le régime turc, était très restreint par ce fait que les hauts fonctionnaires n'étaient pas du pays, et parce quq'il y avait beaucoup moins de fonctionnaires, a pris avec l'avènement du mandat, un développement insoupçonné. Les fonctions aux divers degrés de la hiérarchie sont pour la plus grande partie réservées aux parents du Gouverneur d'abord, puis des directeurs les plus influents. L'administration de chaque Etat est aux mains de deux ou trois familles. Nous connaissons tel et tel Etat où la plus grande partie des fonctions publiques sont accaparées par les membres de trois ou quatre familles, celles des plus hauts fonctionnaires.

Les conséquences de cet état de choses qui soulève la protestation unanime de tous ceux qui n'en profitent pas, c'est-à-dire de la grande majorité des habitants, sont les suivantes :

Si la puissance mandataire, au mépris du principe même du mandat, prétend imposer ses propres décisions aux gouvernements locaux pour tout ce qui concerne l'administration générale, en réalité presque tous les rouages de l'administration sont aux mains de quelques familles. L'ensemble du pays (le contrôle de l'autorité mandataire ne pouvant s'étendre jusque dans les détails) est ainsi administré suivant les directives et les intérêts de quelques hauts fonctionnaires.

Cette situation est d'autant plus dangereuse que le Syrien n'a pas le souci de l'intérêt général ou qu'en tous cas il le subordonne toujours à son intérêt personnel.

La plupart des nominations de fonctionnaires, de gouverneurs et de directeurs ont soulevé plus particulièrement l'opposition de la plus grande partie de l'opinion publique. L'autorité mandataire a cru qu'en raison de la division politique poussée à l'extrême, de la lutte entre les partis, ce mécontentement général était à peu près inévitable.

Or, c'est justement chez ceux qui auraient dû les soutenir, parmi les propres corréligionnaires de ceux qui sont appelés au pouvoir, que se rencontre la plus forte opposition. Ce mécontentement ne peut être attribué qu'aux principes défectueux qui président aux choix des fonctionnaires.

Chose curieuse, ou plutôt très normale si l'on tient compte de la mentalité indigène qui ne comprenait l'occupation française qu'à la mode turque, c'est-à-dire sous la forme de la domination politique, le choix des fonctionnaires en raison de leurs sentiments francophiles ne choque aucun indigène ; ce qu'on repro-

che seulement à quelques-uns d'entre eux c'est de se montrer trop dociles à l'autorité mandataire et de ne pas assez défendre les intérêts locaux.

Le choix par libéralisme des personnages connus pour leur hostilité à la France a toujours produit sur la population l'impression inverse de celle qu'on en attendait. Avec cette mentalité spéciale aux races qui ont toujours été sous une domination étrangère, ils considèrent ces décisions comme des actes de faiblesse, comme une preuve que l'autorité mandataire est faible, et craignant de perdre sa proie, donne pour la calmer une satisfaction à l'opinion publique.

C'est là la conséquence de cette erreur, dans laquelle semble avoir versé l'autorité mandataire, de considérer la mentalité syrienne comme semblable à celle des Français, de se refuser à reconnaître des différences profondes entre les deux civilisations. Alors que le Français est un peuple qui a toujours été libre, jaloux de sa liberté, démocrate, le Syrien a toujours été sous une domination étrangère, a toujours supporté sans se plaindre cette domination et ne comprend rien à la politique démocratique imposée au mandataire par le système du Mandat A.



En définitive la France n'a pas pu utiliser en Syrie son expérience et son habileté en matière de politique coloniale. Une politique lui a été imposée, celle du Mandat A, et cette politique est, estimons-nous, une entrave à l'action civilisatrice et humanitaire que la Société des Nations lui a confiée dans ce pays. Nous ne voulons pas en conclure que la tâche assumée par le Gouvernement Français soit irrémédiablement compromise ; nous sommes convaincus au contraire qu'après une période de tâtonnements pendant laquelle mandataire et mandaté apprendront à se

connaître et à s'apprécier, l'autorité mandataire prendra plus d'assurance. Consciente avant tout de sa responsabilité et de sa profonde expérience coloniale aux résultats prestigieux elle s'écartera peu à peu des principes nébuleux, chimériques et contradictoires du Mandat A pour en venir et pour instituer en Syrie un système adapté à la mentalité des habitants et aux besoins du pays et fondé sur une politique coloniale exclusivement française, laquelle est une politique humanitaire et s'est révélée particulièrement féconde.

TROISIÈME PARTIE

Le Mandat A et les Intérêts Français

CHAPITRE I

Les inconvénients du mandat pour la diplomatie Française et pour les intérêts Français dans le Levant

La France occupe depuis plusieurs siècles non seulement en Syrie mais dans tout le Levant une situation privilégiée, due non seulement à son prestige sur les populations levantines, mais surtout au protectorat religieux qui lui était reconnu par la Porte et dont elle ne manquait pas de se réserver jalousement les avantages à l'encontre des prétentions des autres puissances.

L'origine de cette situation privilégiée de la France en Orient remonte à Charlemagne qui reçut vers l'année 797 du calife Haroum El Rachid non seulement le protectorat des Lieux-Saints mais encore la souveraineté sur la Terre-Sainte, « le Calife ne se réservait que le titre de lieutenant de l'Empereur » (1).

Les Croisades rendirent pendant deux siècles notre protectorat inutile en transformant ce droit de possession en occupation réelle. C'est à cette époque qu'il faut faire remonter l'origine du prestige énorme qu'exerce le nom de la France sur les populations orientales, chrétiennes ou musulmanes. Pendant ces

(1) F. Rey. — La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie (p. 308).

deux siècles d'occupation du pays par des Croisés venus de tous les points de l'Europe, mais où les Français étaient en majorité et avaient le commandement de l'ensemble, les Orientaux s'imaginèrent que les rois de France étaient les rois de toute la chrétienté, et aujourd'hui encore c'est le mot Franjini (dérivé de Franc) qui en Arabe sert à désigner les Européens. La langue, les lois et l'influence françaises ont laissé dans toute la Syrie des traces profondes que l'on retrouve encore aujourd'hui.

La tradition des faits et gestes des Francs est restée encore très vivace chez certaines populations de Syrie et de Palestine et c'est sous la forme de preux vengeurs des torts et défenseurs des opprimés que de nombreux villages perdus dans la montagne s'attendaient à voir paraître les troupes françaises de 1919.

Après l'installation des Turcs en Asie-Mineure et la prise de Constantinople, la France, à l'exemple des autres nations chrétiennes, se considéra comme en état d'hostilité continuelle avec le nouvel Etat mécréant. Mais c'est François Ier qui le premier de tous les souverains rechercha l'alliance de la Turquie. En février 1535, son ambassadeur, Jean de la Forest, obtenait du sultan Suléiman la première capitulation ; cet accord reconnaissait implicitement à la France le droit de protection sur tous les chrétiens établis en Orient à quelque puissance qu'ils appartiennent. Les capitulations furent régulièrement renouvelées par ses successeurs en 1569, 1581, 1597, 1604, 1673, 1740, 1802, 1838 et 1861.

Les autres pays d'Europe réussirent les uns après les autres à soustraire leurs nationaux à cette protection française en obtenant également des capitulations à leur profit ; l'Angleterre en 1583, puis les Pays-Bas en 1612, l'Autriche en 1761, l'Espagne en 1782, la Russie en 1783.

C'est dans la première moitié du XVIIIe siècle, au moment où la plupart des pays entraient en relations avec la Turquie que s'affirme hautement l'influence de la France en Orient. Notre diplomatie, qui était parvenue au traité de Belgrade à sauver la Turquie menacée dans son existence même, obtint de sa reconnaissance la capitulation de 1740 qui est restée le monument de notre protectorat dans le Levant.

« Ce document confirme les capitulations antérieures et contient 82 articles nouveaux. Il précise définitivement notre situation dans le Levant ; tous les cas sont prévus avec netteté, tous les points litigieux résolus et de plus Mahmoud, qui l'a signé, s'engage pour ses successeurs et déclare que cette Capitulation vaudra toujours. Elle fut, en effet, confirmée par tous nos traités postérieurs avec la Porte. Le droit de protection de la France sur les nations étrangères qui n'auraient pas de représentants auprès du Sultan est rappelé dans les articles 32 et 38 » (1).

La Sardaigne en 1823, les Etats-Unis en 1830, la Belgique en 1838, le Portugal en 1843 ayant passé des accords avec l'empire ottoman, la clientèle européenne de la France ne se composa plus que des sujets suisses et des sujets des Etats Pontificaux jusqu'à la suppression de cet Etat en 1870. Elle conserva la protection des chrétiens d'Orient et son prestige considérable dans toute l'étendue de l'empire ottoman.

Les capitulations qiu furent au début un régime de faveur octroyé gracieusement par la Porte devinrent rapidement des traités bilatéraux ; elles sont d'ailleurs considérées aujourd'hui par les puissances européennes comme des traités ordinaires et ne peuvent donc pas être dénoncées par la seule volonté de la Porte. Elles ne tardèrent pas à créer un droit stable et à devenir

---

(1) Cf. Aubès. — Le protectorat religieux en Orient (p. 14).

la base du régime civil et administratif dont jouissent les Européens établis dans l'empire ottoman.

La protection française s'étend sur trois catégories de personnes : Les protégés religieux, les protégés français et étrangers et les protégés indigènes.

Les privilèges des protégés sont les suivants : Droit de s'établir et de circuler sur le territoire ottoman, inviolabilité du domicile, exemption des taxes et impôts autres que l'impôt foncier, liberté de costume et de religion, juridiction du tribunal consulaire en matière mobilière et personnelle et en matière pénale quand ne sont en cause que des Français ou des protégés français.

La France protégeait officiellement les missions catholiques, les religieux latins, le Patriarcat Latin et le pavillon de Jérusalem, auxquels étaient reconnus tous les avantages accordés à nos nationaux.

La protection officieuse s'étendait à tous les catholiques orientaux, Maronites, Grecs catholiques, Arméniens catholiques, Chaldéens-Unis, Syriens catholiques, Coptes-Unis d'Egypte ; à leur égard elle n'intervenait qu'exceptionnellement et pour sauvegarder leurs privilèges.

Les autres puissances, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie ont maintes fois essayé de soustraire leurs religieux à la protection française et d'obtenir de l'assurer elles-mêmes. Le Saint-Siège s'y est toujours refusé et a renouvelé à plusieurs reprises aux établissements latins d'Orient l'ordre de respecter les droits du protectorat de la France.

Les attaques contre le protectorat religieux français furent menées d'abord par les Russes, qui se firent reconnaître par la Porte, un privilège analogue sur les Grecs orthodoxes. Les Anglais ont aussi travaillé activement à y asseoir leur influence aux

dépens de la France par l'envoi de missions protestantes ; cette propagande n'a obtenu de succès appréciable qu'en Asie-Mineure où elle a gagné environ 40.000 Arméniens à la Réforme et en Egypte.

Mais c'est en Palestine, autour des Lieux-Saints, que la lutte contre l'influence française a toujours été la plus vive. Cette région était convoitée par les Russes qui rêvaient d'une Palestine orthodoxe et y organisaient de grands pèlerinages, les Anglais et les Allemands, qui établirent un évêché protestant à Jérusalem. Et cependant malgré leurs efforts conjugués la situation de la France est encore prépondérante et justifie ce mot qui échappa à Guillaume II, lors de son voyage en Orient : « La France tient beaucoup de place ici ».

Son protectorat, la France l'a de tout temps exercé jalousement ; sous la Révolution même, les instructions envoyées à nos représentants à Constantinople leur commandent de veiller au maintien de tous nos privilèges.

Cette prépondérance en Orient qu'elle avait su conserver sous tous les régimes, aux heures troubles comme dans les périodes de prospérité, la France victorieuse de 1919 y a renoncé implicitement au Pacte de Versailles en appuyant de sa politique le projet anglais de démembrement de l'Empire Ottoman et en se désistant implicitement au profit de l'Angleterre de la situation acquise qu'elle avait jalousement conservée pendant plusieurs siècles et qui avait jusqu'à ce jour été la base de notre politique orientale. La victoire des Alliés en Orient et les pactes de 1919 ont consacrés définitivement l'hégémonie anglaise en Orient et la fin de l'influence plusieurs fois séculaire que la France y avait exercée.

Voici comment dans « L'organisation de la Syrie sous le Man-

dat Français » est expliquée cette échéance de l'influence française en Orient :

« La formule du mandat répond d'ailleurs merveilleusement à notre passé en Orient, comme à l'idée que nous devons nous faire de notre avenir dans cette partie du monde. Depuis les croisades, notre Nation n'a jamais recherché dans le Levant de domination territoriale. Elle y est venue parfois armée, parce qu'elle devait mener sur ce théâtre comme ailleurs une guerre dans laquelle elle était engagée partout, ou en 1860, comme soldat du droit et redresseur de torts. Son domaine n'y était pas territorial, mais intellectuel et moral ; il lui était assuré non seulement par le souvenir du passé prestigieux, mais encore par l'effet des œuvres de charité et d'enseignement qui ont le plus fait pour relever l'Orient. Aucune domination matérielle n'était nécessaire à cette emprise, et la guerre n'a rien changé sur ce point aux fondements de notre politique dans le Levant, où nous n'avons pas plus aujourd'hui qu'hier d'empire a gagner ou à défendre. Notre politique n'eut pas souhaité autre chose que de maintenir, en l'améliorant, l'Empire Ottoman qui avait été un cadre si favorable à l'expansion de notre influence. Mais la Turquie s'était lancée dans la guerre, il ne dépendait pas de nous de lui en éviter les conséquences, et il nous fallait adapter notre politique à des circonstances nouvelles, si nous ne voulions pas que la victoire elle-même, payée plus cher par nous que par aucun de nos Alliés, eût pour résultat d'effacer notre empreinte de pays où elle est profondément marquée. Du moment où des Etats nouveaux devaient surgir sur les ruines de l'Empire Ottoman et se développer à l'abri d'une tutelle étrangère, il nous fallait revendiquer cette tutelle sur une partie de ces nouveaux venus dans la famille des nations ». (1).

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (Extrait de la Revue des Deux-Mondes, déc. 1921).

L'auteur de cet article semble assez embarrassé pour expliquer que la politique du mandat répond merveilleusement à notre passé en Orient. « Le domaine » de la France qui s'étendait sur tout le Levant « n'y était pas territorial mais intellectuel et moral » aucune domination matérielle n'était nécessaire à cette emprise ». Nous n'avions donc pas intérêt à occuper la Syrie. Notre politique n'eut pas souhaité autre chose que de maintenir, en l'améliorant, l'Empire Ottoman qui avait été un cadre si favorable à l'expansion de notre influence ; si nous avons souscrit à son démembrement c'est donc parce que nous avons renoncé à une politique française dans le Levant et avons acquiescé à une politique anglaise, c'est-à-dire nécessairement anti-française puisque les Anglais, pour la réaliser, avaient d'abord à lutter contre notre influence dans ce pays. Dans tout le Levant nous avons été ainsi amenés à remplacer notre conquête morale par la conquête territoriale d'un lambeau de Syrie qui n'est pas viable et, lâchant la proie pour l'ombre, à renoncer en fait à notre situation privilégiée sur tout ce qui n'est pas la Syrie sous Mandat Français.

*
* *

L'influence française ne s'exerçait pas seulement sur les populations assujetties à l'Empire Ottoman, les Turcs eux-mêmes n'ont jamais oublié que la France avait été la première Nation chrétienne à leur tendre la main, et peu à peu s'étaient nouées entre les deux pays des relations de cordiale et solide amitié que n'ont pu rompre aucune opposition d'intérêt, aucune difficulté internationale, aucune guerre, si longue et si cruelle qu'elle fut.

Non seulement les Turcs respectaient les œuvres françaises en Orient mais souvent même ils les ont encouragées et beaucoup

d'entre-eux, profitant de l'éducation donnée dans les établissements français ou à l'école des maitres français, ont reçu une culture française.

La France n'a malheureusement pas su profiter de son influence sur les Turcs, qu'elle n'a d'ailleurs rien fait pour entretenir. Dès la fin du XIX[e] siècle l'Allemagne seule avait compris l'importance pour une nation européenne d'une entente étroite avec la Turquie dans laquelle cette dernière jouerait immanquablement le rôle d'un Etat vassal. Elle réussit à gagner les sympathies d'une élite tapageuse, à culture européenne qui, avec la révolution Jeune Turque, arriva au pouvoir. Malgré l'hostilité marquée de la plus grande partie de l'opinion publique ottomane qui regrettait ouvertement l'absence de politique française en Turquie, elle lia solidement à ses intérêts le parti au Pouvoir, au point qu'en 1914, malgré l'impopularité générale d'une guerre contre les puissances alliées et surtout contre la France, la Turquie entra en guerre à ses côtés.

Au cours des hostilités les Turcs ne se sont jamais départis de leurs sentiments amicaux vis-a-vis de la France, et nous en ont donné de nombreuses preuves, soit par la bienveillance marquée à l'égard de nos prisonniers et de nos internés civils, soit par l'humanité avec laquelle ils ont fait la guerre et à laquelle le général Gouraud, qui a commandé le corps expéditionnaire des Dardanelles, s'est plu à rendre un éclatant témoignage.

La défaite des Empires centraux devait, aux yeux de tous, marquer la fin de l'Empire Ottoman. Les Turcs eux-mêmes l'ont reconnu et se sont résignés avec un fatalisme tout oriental à se soumettre à l'inévitable en acceptant à l'avance toutes les conditions du vainqueur. Mais c'est en l'occurence à la justice de la France qu'ils ont alors fait appel et c'est des troupes françaises

qu'ils ont demandées pour l'occupation de leur territoire. Malheureusement il n'entrait sans doute pas dans les vues du Gouvernement français d'alors de faire une politique française en Turquie, et nous l'avons abandonnée à la politique et à l'occupation anglaise.

Cette politique anglaise a trouvé son expression dans le traité de Sèvres qui n'a jamais été ratifié. Il ne l'a pas été parce que l'Angleterre, les Alliés et les Turcs eux-mêmes s'étaient trompés dans leurs prévisions : la Turquie n'était pas morte. La menace de mort que la politique anglaise faisait planer sur la Turquie a réveillé dans ce pays toujours patriote, saigné à blanc par dix années de guerres presque sans interruption, un sentiment national d'autant plus vivace qu'il était désespéré. Les Alliés avaient édifié sur la carence de la Turquie un monument qui reconstituait l'Orient sur de nouvelles bases. Le réveil du nationalisme turc, la régénération de la Turquie risque d'anéantir un jour l'édifice fondé sur une base qui s'est déjà effondrée.

Dès le début de l'insurrection nationaliste, le maréchal Foch, pressentant le danger qu'elle représentait pour la paix, déclarait que 400.000 hommes seraient nécessaires pour le réduire, or ni la France, ni l'Angleterre n'étaient disposées à envoyer une armée aussi forte en Orient. Les nationalistes exaspérés contre la politique anglaise d'anéantissement de la Turquie, politique défendue par les armées françaises et grecques qui occupaient leur territoire, ont réussi à écraser les Grecs. Quant aux Français, qui n'ont pu réussir à les vaincre ils ont perdu dans cette guerre où ils luttaient contre leurs intérêts nationaux une partie du prestige qu'ils exerçaient sur les Turcs d'abord et sur tous les Orientaux ensuite. Ils étaient les étrangers, les envahisseurs, alors que les nationalistes défendaient héroïquement leurs pays : mais sur-

tout dans cette guerre difficile de guérillas où nos soldats luttaient contre un ennemi insaisissable, nous avons laissé l'impression dans ces pays que nous n'étions plus la grande puissance de jadis, que notre politique était subordonnée à celle de l'Angleterre et que seule l'Angleterre dirigeait la politique des Alliés.

L'accord d'Angora par lequel nous rendions aux nationalistes tous les territoires habités par des Turcs, y compris la Cilicie, a été considéré dans tout l'Orient comme une victoire de Kémalistes qui, fiers d'avoir vaincu les Français (tous les Orientaux en sont convaincus ; l'accord d'Angora est d'ailleurs tout à l'avantage des Turcs) sont sortis grandis de cette guerre et les sympathies de leurs anciens sujets arabes se sont tournées vers eux ; car en Orient les sympathies vont toujours vers celui qui se montre le plus fort, et le faible est toujours méprisé.

***

Par l'occupation de la Syrie et l'acceptation du Mandat Français sur ce pays notre diplomatie se trouve dans une situation bien embarrassante vis-à-vis des Turcs. D'un côté à Constantinople nous sommes redevenus leurs amis traditionnels et dès la signature de l'accord Angora, si officiellement nous restions les Alliés des Grecs et si nous nous soumettions à la politique exclusivement anglaise qu'elle représentait, nous n'en avons pas moins marqué notre sympathie pour les nationalistes, et notre politique tend nettement aujourd'hui à les protéger. A Beyrouth au contraire nous sommes les anciens ennemis des Turcs ; chargés de défendre la Syrie contre les ennemis extérieurs et intérieurs nous avons à y redouter surtout les menées des Turcs de Turquie d'abord, et des très nombreux turcophiles de Syrie d'autre part qui regrettent la souveraineté ottomane et font de la propagande pour obtenir la suppression du mandat et le départ des Français. Quelles que soient les apparences notre politique Sy-

rienne est nécessairement tournée contre la Turquie : le Haut-Commissaire est obligé de prendre toutes sortes de précautions pour y brimer tout ce qui rappelle le nom turc et pour surveiller de très près par des mesures vexatoires les relations entre Turcs et Syriens : surveillance par la police des Turcs qui habitent ou voyagent en Syrie et des Syriens soupçonnés d'être turcophiles, expulsion de ceux qui font de la propagande pour la Turquie, interdiction des collectes pour l'œuvre du Croissant Rouge, etc...

Les Turcs se rendent bien compte de cette politique double vis-à-vis d'eux, amicale à Constantinople et même à Paris, méfiante et hostile à Beyrouth mais ils n'en comprennent pas les causes ; aussi nous reprochent-ils fréquemment de manquer de loyauté, d'avoir un double visage à leur égard, et n'ont-ils qu'en partie confiance en nous. Ils ne comprennent pas que si la politique de la France est plutôt turcophile, si la France est revenue à sa politique traditionnelle vis-à-vis des Turcs elle a d'autre part accepté le mandat sur la Syrie. Ce mandat est donc en opposition avec notre politique traditionnelle en Orient ; c'est un boulet que traîne notre diplomatie et qui l'empêche d'agir librement. Nous nous sommes trouvés et nous trouverons fréquemment en Orient dans la nécessité de choisir entre nos intérêts nationaux et les intérêts syriens, de sacrifier les uns aux autres. Nous avons déjà vu combien a coûté à nos intérêts en Orient notre politique syrienne ; si notre influence s'y trouve gravement compromise, il ne faut pas oublier que ç'a été le prix du mandat sur la Syrie. Par contre dans l'accord d'Angora les intérêts économiques des Syriens ont été délibérément sacrifiés par nous, cet accord laissant aux deux parties la liberté de ses tarifs douaniers et prévoyant seulement pour une époque ultérieure la signature d'une convention douanière. Les Turcs se sont empressés de profiter

de cette liberté pour arrêter par des droits de douane souvent prohibitifs l'introduction des marchandises syriennes en Anatolie : la France a en l'occurence sacrifié à sa politique les intérêts de ses protégés et a manqué à ses devoirs de puissance mandataire. Les Syriens s'en sont d'ailleurs bien rendu compte ; ils ont rejeté sur le Gouvernement français la responsabilité de la crise commerciale consécutive à l'établissement de la barrière douanière turque et dont la Syrie ne s'est pas encore relevée. Beaucoup d'entre eux ont compris que leur pays n'est susceptible de se développer économiquement que dans le cadre de l'Empire Turc. Cet accord d'Angora et la crise commerciale que tous les Syriens considèrent comme étant la conséquence l'une de l'autre ont marqué un recul de l'influence française en Syrie.

La continuation de notre politique traditionnelle vis-à-vis de la Turquie et le maintien de notre mandat en Syrie sont donc pour nous deux choses contradictoires. Notre diplomatie continuera à se trouver fréquemment dans la nécessité ou de sacrifier nos intérêts nationaux à ceux des Syriens, ou en sacrifiant les leurs de manquer à nos devoirs de mandataire, ce qui ne manquera pas de provoquer à nouveau le ressentiment des populations syriennes.



Si nous envisageons maintenant l'influence du Mandat Français sur notre politique vis-à-vis des Arabes, l'avenir apparaît peut-être encore plus sombre pour notre diplomatie.

Le mouvement pan-arabe est né d'hier ; il est l'œuvre de l'Angleterre qui l'a créé pendant la guerre pour l'opposer à l'influence turque. Elle l'a fait en facilitant l'insurrection de l'Emir de la Mecque, qui s'est proclamé roi du Hedjaz et en lui prêtant des

troupes pour soulever contre la Turquie tous les Arabes de l'Empire Ottoman. Cette politique pan-arabe de l'Angleterre, qui est surtout l'œuvre du colonel Lawrence, était dirigée contre la Turquie. Le plan du colonel Lawrence consistait dans la formation d'un grand Etat arabe, allié à l'Angleterre mais réellement indépendant. Le Gouvernement anglais a compris tout le parti qu'il pouvait tirer d'une propagande pan-arabe favorisée par ses agents et en a fait la base de la politique anglaise en Orient. Il a mis la main sur l'Emir Hussein, l'a reconnu roi du Hedjaz, et avait projeté de faire proclamer par une assemblée de jurisconsultes musulmans la déchéance du Khalife de Constantinople et la dévolution du Khalifat au roi de la Mecque. Ce plan a jusqu'à présent échoué ; mais la politique anglaise n'en a pas moins persisté à faire de la famille de celui-ci les instruments dociles de sa politique orientale. Les Turcs vaincus, seuls les Français en occupant la Syrie s'opposaient à la réalisation de ses visées ; la politique pan-arabe a dès lors été dirigée contre eux. Elle a d'abord lancé Fayçal, le fils du roi Hussein, contre les Français en Syrie. Après avoir réduit à une étroite bande côtière la zone réservée à l'influence française, se posant en champion de l'indépendance arabe, elle a créé un Etat Arabe de Damas sous la souveraineté de Fayçal. La maladresse de ce dernier a seule empêché ce plan de réussir; avec la victoire des troupes françaises au combat de Khan Meysseloun s'est effondré l'Etat Arabe et Fayçal a dû prendre la fuite. Mais les Anglais n'ont pas renoncé pour cela à leurs projets, ils ont créé pour leur protégé en Mésopotamie un Etat de l'Irak et l'ont fait proclamer roi par des notables et chefs indigènes du pays. Ils ont en même temps formé un Etat de Transjordanie et ont donné la couronne au second fils du roi Hussein, à l'Emir Abdallah. Cette politique ne trompe

évidemment personne ; Fayçal et Abdallah ne sont que des hommes de paille aux mains de « l'Intelligent Office » les Etats de l'Irak et de Transjordanie ne sont que des formations essentiellement provisoires auxquelles personne, ni leur souverain, ni les Anglais, ne songe à donner une base définitive. Ce que les Anglais se sont proposés en créant ces deux Etats, c'était d'en faire des centres de propagande pan-arabe, et cette propagande devait viser surtout la Syrie. Celle-ci est sillonnée de partout par les agents de Fayçal et d'Abdallah qui trouvent dans les Consulats britanniques un appui des plus chaleureux. Des sociétés secrètes pan-arabes, largement subventionnées par le Gouvernement de Bagdad, existent dans les principales villes de Syrie ; partout on s'efforce de gagner les notables à la cause arabe ; les principaux fonctionnaires de Bagdad et de Transjordanie sont des Syriens exilés de Syrie par les Français, et tout ennemi du Mandat Français menacé par la police de la puissance mandataire est assuré de trouver dans toute la zone sous Mandat Anglais appui, protection et souvent une fonction publique.

La propagande pan-arabe, bien organisée en Syrie, ne se borne pas à chercher la réalisation de ses projets dans une propagande pacifique ; elle s'efforce de fomenter des soulèvements, et les troubles de mai 1921 à Damas et à Homs, etc., ont montré le danger de cette propagande Fayçalienne. Elle est d'autant plus dangereuse qu'elle se réclame de grands principes qui produisent toujours une grosse impression sur les foules ; elle revendique l'indépendance complète des pays arabes, dénonce « l'impérialisme » du gouvernement français, sa politique « d'oppression » en Syrie, expose à la lumière des faits que la Syrie dépend du point dee vue économique des territoires qui en ont été séparés et qu'elle ne pourra prospérer qu'au sein d'un grand Etat Arabe. Enfin elle s'appuie surtout sur le sentiment

religieux, lequel constitue un levier excessivement puissant pour soulever les masses musulmanes.

Cette propagande pan-arabe et anti-française nuit beaucoup à l'influence française dans le monde. En Egypte, où nous avons bénéficié de tout temps des sympathies de la population, non seulement la presse anti-française, mais l'opinion publique dénonce l'impérialisme français en Orient, et d'autre part les journaux arabes d'Amérique se répandent tous les jours en insultes grossières contre la France et contre son administration en Syrie. Ce mouvement pan-arabe devient de plus en plus puissant, et il est d'autant plus dangereux pour nous que l'Angleterre, qui dirige secrètement cette propagande, semble avoir une politique libérale et protectrice des nationalités asservies, et apparaît comme le champion de l'indépendance arabe.

La diplomatie française n'a rien trouvé a opposer à cette politique anglaise du pan-arabisme, et cela parce qu'elle était gênée par son mandat sur la Syrie. Une politique également pan-arabe opposée à celle de l'Angleterre nous est interdite ; nous ne pouvions trouver des instruments aussi commodes que la famille de l'Emir Hussein qui jouit d'un grand prestige religieux sur les Arabes ; il a été question à une époque dans la presse orientale des intentions du Gouvernement français de fonder un royaume de Syrie et de mettre sur le trône l'ancien khédive d'Egypte, C'eût été évidemment répondre du tac au tac à la politique britannique en opposant à Fayçal un ennemi acharné des Anglais ; mais la question n'eut pas été résolue par là. Il semble bien qu'un mouvement pan-arabe n'a de chance de réussir que s'il est dirigé par des personnages jouissant sur le musulman d'un grand prestige religieux, et seuls sont qualifiés pour le diriger, après le Khalife, les princes de la Mecque, descendants du Prophète.

Pour lutter efficacement contre le danger de la propagande pan-arabe il est nécessaire d'appuyer également notre politique sur le sentiment religieux des musulmans.

Les Anglais voulaient renverser le Khalife de Constantinople et la domination turque ; il ne nous restait plus qu'à faire une politique turcophile non seulement en Syrie, mais dans tous les pays musulmans. Notre diplomatie a compris que tel était notre intérêt et nous avons fondé l'ensemble de notre politique musulmane sur le respect du Khalife de Constantinople. Cette politique nous l'avons eue partout sauf en Syrie, parce que là nous étions gênés justement par le mandat, qui nous y a fait les ennemis des Turcs et nous a mis dans la nécessité d'y lutter contre l'influence turque aussi bien que contre l'influence fayçalienne ou pan-arabe.

Il a plusieurs fois été question de projets du Gouvernement français de créer un royaume de Syrie sous la souveraineté d'un prince turc. C'eût été sans doute là une très sage politique et la seule à opposer à la politique Anglo-Arabe ; elle eut vraisemblablement réussi car aux yeux de tout musulman le prestige du Khalife de Constantinople et de sa famille est bien au-dessus de celui de n'importe quel prince musulman et le point de vue religieux passe avant tous les autres. Mais le Gouvernement français ne s'est pas engagé dans cette voie ; il a redouté sans doute les conséquences d'une politique turque en Syrie, au moment où la Turquie régénérée réclame sa place au soleil.

Nous n'avons donc rien trouvé à opposer à la politique Anglo-Arabe en Orient. Luttant contre la propagande turque d'un côté, contre la propagande Anglo-Arabe de l'autre pour conserver un pays qui ne peut se développer que dans le sein de l'un de ces deux groupements, nous faisons figure d'oppresseurs tant devant

les Turcs, qui n'ont pas perdu l'espoir de reprendre possession de ces territoires, qu'aux yeux des Arabes, qui se réclament du principe des nationalités. Les efforts et le prix que nous a coûtés depuis trois ans et que ne manquera pas de nous coûter encore le maintien de notre domination toute temporaire et si précaire sur ce coin de l'Orient où nous étions jadis respectés et aimés partout sont la preuve la plus manifeste de notre déchéance dans ce Levant où a triomphé contre nous la politique anglaise des mandats.



Notre politique d'après-guerre dans le Levant a été maladroite. Nous avons cru que le mandat sur la Syrie serait une compensation équivalente à la perte de notre influence sur les autres régions de l'Orient et nous nous sommes proposés d'y condenser tous nos efforts de propagande jusque là dispersés et d'en faire une véritable France extérieure. Nous pensions y aboutir en multipliant dans le pays nos fonctionnaires et nos maîtres d'école. Le résultat a été à l'opposé de celui qu'on espérait.

Les populations même les plus francophiles, se sont toutes plus ou moins détachées de nous. C'est qu'en effet nous avons commencé par supprimer ou par abaisser les éléments même qui avaient été les pionniers de notre influence. Ces deux éléments c'étaient les Consuls et les Ecoles Françaises.

Nos Consuls ont été supprimés en Syrie. Il faut avoir été dans le Levant pour s'y rendre compte du prestige dont y jouissait un Concul de France. Si l'on questionne des habitants ils n'hésitent pas à nous répondre qu'ils étaient plus puissants que le Vali (gouverneur de province) et c'est lui que fréquemment les chrétiens et beaucoup de musulmans prenaient comme intermédiaire

pour transmettre leurs requêtes à l'Administration turque. Le véritable mandat tel qu'il a été conçu, et tel qu'il devrait exister, c'est avant la guerre qu'il existait réellement, non seulement en Syrie, mais aussi en Turquie, en Palestine. Les Consuls de France collaborent pour ainsi dire à l'administration locale comme de véritables conseillers mandataires pour toutes les affaires concernant les chrétiens unis. Connaissant à fond les usages du pays, les principales familles (les mêmes Consuls font généralement toute leur carrière en Orient) ils exerçaient une action féconde dans l'intérêt de la France. Leur prestige est devenu légendaire, au point qu'il a servi de thème à plusieurs proverbes ; nous en citerons un très fréquemment employé à Damas pour rappeler leur véritable condition aux personnes qui ont tendance à l'oublier : « Tu n'es pas la femme du Consul de France ».

D'autre part les habitants étaient habitués à cette forme de l'action française dans leur pays, au moyen des consuls.

En les supprimant nous avons pour ainsi dire consacré la fin de notre rôle moral et intellectuel en Syrie, et l'avènement d'un régime nouveau auquel les habitants n'étaient pas habitués, trop compliqué pour qu'ils le comprennent. Ils s'attendaient à une Administration française soit sous la forme ancienne des Consulats ayant des attributions plus étendues, soit sous celle d'une administration directe. Aucune de ces deux méthodes n'a prévalu. Dans la forme d'administration que nous avons adoptée le caractère syrien a compris que nous cherchions à exploiter le pays à notre profit, mais que ne nous sentant pas suffisamment forts pour faire de l'administration directe, nous cherchions à endormir leur méfiance en abritant notre administration derrière la façade d'un gouvernement indigène. Dès ce moment nous jugeant faibles, en bons Orientaux, ils ont commencé à nous

mépriser comme ils méprisaient jadis les Turcs qui ne savaient pas résister aux puissances européennes.

Tandis que les Consuls connaissaient à fond le pays et ses coutumes, les nouveaux fonctionnaires chargés d'appliquer le mandat, ont eu à administrer un pays d'une civilisation très différente de la notre et qu'ils ne connaissaient pas.

Enfin cette multitude de fonctionnaires français qui n'étaient pas entourés de cet apparat qui est aux yeux des Orientaux la véritable manifestation de la puissance publique n'en a pas imposé aux indigènes, habitués cependant à regarder avec une crainte respectueuse les fonctionnaires turcs.

En collaboration avec nos Consuls, nos Ecoles et nos établissements religieux sont les véritables fondateurs de notre influence en Syrie. Ils jouissaient de privilèges spéciaux, échappaient au contrôle de l'administration locale et ne dépendaient que du Consul. Cette situation pour ainsi dire au-dessus des lois contribuait en grande partie à leur succès ; et c'était un honneur d'avoir été élevé dans une école française. Après l'établissement du mandat, le Haut-Commissariat s'est empressé de développer l'influence française en Syrie par l'enseignement du Français dans toutes les écoles publiques et privées. Toutes les écoles, mêmes étrangères où le Français est enseigné reçoivent une subvention du Haut-Commissariat. Quant aux établissements français d'avant-guerre, obligés de partager leurs subventions avec les autres écoles, ils ont vu réduire leurs moyens d'action en même temps que le prestige dont ils jouissaient en leur qualité d'établissements français. Le Haut-Commissariat, qui se propose de répandre l'usage de la langue française, réussira certainement ; mais langue française et culture française sont deux choses

toutes idfférentes : seuls les élèves qui continuent à fréquenter les écoles françaises reçoivent une culture française, à condition toutefois que ces établissements continuent à faire venir leurs professeurs de France et ne préfèrent pas, ce qui serait moins coûteux, les recruter dans le pays. Avec l'extension de l'enseignement du français il est à craindre que disparaisse le prestige attaché à la culture française dont se montrait fière auparavant l'élite chrétienne et même musulmane de Syrie.

*
* *

Par un curieux paradoxe, les Français domiciliés en Syrie sont parmi ceux qui ont le plus perdu à la chûte de la domination ottomane et à son remplacement par un Mandat Français. Seul leur patriotisme les empèche de se plaindre : mais ils se plaisent à évoquer l'heureux temps où ils profitaient du prestige de la France et où ils bénéficiaient des privilèges auxquels leur donnaient droit les capitulations. Ces privilèges (nous les avons mentionnés plus haut) existent toujours mais ils ont perdu toute leur efficacité. Avec la disparition de l'Administration turque, ils ont perdu une administration toujours pleine de bienveillance pour eux, qui au surplus redoutait l'intervention de leur Consul et était toujour empressée à faire droit à leurs requêtes. Au point de vue judiciaire ils ont perdu les avantages du tribunal consulaire. Certes il en existe bien un à Beyrouth, mais la distance, les frais énormes de procès ne permettent de s'adresser à lui que pour les causes importantes.

Vis-à-vis des excès de pouvoir des fonctionnaires locaux ils ne sont protégés en Syrie que par le délégué du Haut-Commissaire lequel n'ayant jamais exercé les fonctions de Consul, n'a pas le

temps de protéger efficacement les Français qui viennent soit lui demander un appui soit lui exposer leurs doléances.

Enfin s'il est vrai qu'ils sont exemptés par les capitulations des taxes et impôts autres que l'impôt foncier, l'autorité française les met indirectement dans l'obligation de les payer au moins en partie pour satisfaire l'opinion publique indigène. Obligée de choisir entre la protection de ses nationaux et les intérêts des pays sous mandats, ce sont les intérêts de ses nationaux qu'elle sacrifie.
sacrifie.

Telles sont en résumé les conséquences de la politique du mandat sur la diplomatie française en Orient. Politique essentiellement opposée à notre politique traditionnelle, elle nous met dans une mauvaise posture vis-à-vis des Turcs et vis-à-vis de l'opinion publique mondiale qui tend de plus en plus à ne voir dans notre occupation de la Syrie qu'une manifestation de l'impérialisme et du militarisme français dont une habile propagande ne manque pas de dénoncer les défauts et les prétendus dangers pour la paix du monde.

CHAPITRE II

Le mandat sur la Syrie dans la politique coloniale de la France

S'il est vrai que la France, mandataire en Syrie, s'est engagée à y accomplir une mission désintéressée, néanmoins pour apaiser l'opinion publique française justiment émue des sacrifices énormes demandés tant en hommes qu'en argent pour l'exercice du mandat, on a fait miroiter à ses yeux les avantages de toutes sortes qui ne manqueraient pas d'en résulter pour le commerce français et qui compenseraient largement les dépenses que nous engageons en Syrie. « L'affaire payera », a dit le général Gouraud à une Commission parlementaire qui lui demandait des explications sur l'importance de nos intérêts en Syrie. Le Mandat n'est donc pas seulement une mission sacrée de civilisation, c'est aussi une « affaire ». « On objectera peut-être, a-t-on dit, que le mandat exclut toute idée de monopole constitué au profit du pays mandataire. Mais il n'en constitue pas moins comme une atmosphère très favorable à l'activité des citoyens de ce pays : là comme ailleurs et quelles que soient les formes de l'action politique exercée « le commerce suit le drapeau ». (1).

C'est une idée assez répandue et qui se retrouve chez beau-

(1) L'organisation de la Syrie sous le Mandat Français (p. 31).

coup d'économistes que des territoires coloniaux, des zones d'influence sont indispensables comme fournisseurs de matières premières et comme débouchés pour une grande puissance.

Cette théorie est contredite par les faits ; certains pays qui sont cependant de grands pays industriels n'ont pas de colonies : la Suisse, privée à peu près complètement de matières premières, n'en a pas moins développé chez elle une très puissante industrie ; pour l'Italie et la Belgique les colonies ont joué un rôle véritablement infime dans leur développement ; quant à la Suède et la Norwège, elles n'ont pas de colonies et ont cependant constitué une grande industrie non dépourvue de débouchés et de matières premières.

Si l'on examine maintenant quel rôle jouent les territoires coloniaux dans la fourniture des matières premières et comme débouchés pour la Métropole nous sommes amenés à des constatations semblables.

Les deux exemples les plus caractéristiques et les plus frappants sont ceux de la France et de l'Angleterre.

Au point de vue de la fourniture des matières premières, nous constatons que sur les importations anglaises de cette nature le quart seulement provient des colonies anglaises.

En ce qui concerne les colonies françaises les chiffres sont encore plus frappants. Sur un total de 4.525 millions de matières premières importées par la France en 1911 les matières premières fournies par les colonies y compris l'Algérie et la Tunisie, s'élevaient à 265 millions. On voit quelle place infime comme fournisseurs de matières premières, les colonies tiennent dans l'ensemble de l'économie française. Si aux matières premières françaises, y compris l'Algérie et la Tunisie, ont fourni 883 mil-

lions de matières premières et de denrées alimentaires importées: c'est à peu près 12 % du total.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement comme fournisseurs de matières premières, c'est comme fournisseurs en général que les colonies anglaises, ne jouent qu'un rôle extrêmement faible dans l'approvisionnement de la Métropole. S'il est vrai, comme on le fait souvent remarquer, que le commerce de la France avec ses colonies augmente d'année en année, il convient de tenir compte que son commerce général s'accroît également et que la proposition reste à peu près la même.

Les colonies, que l'on dit indispensables à la Métropole au point de vue de la fourniture des matières premières, expédient en général beaucoup plus de produits à l'étranger que dans la Métropole. Le fait est frappant surtout pour les colonies anglaises, qui exportent de plus en plus vers les pays autres que l'Angleterre malgré la situation privilégiée de celle-ci comme roulier de mers.

En ce qui concerne les colonies françaises, l'Algérie, qui expédiait en France en 1911 43 millions de matières premières, en expédiait hors de France pour 66 millions ; l'Indo-Chine en expédiait en France pour 57 millions et à l'étranger pour 138 millions.

La nécessité des colonies pour la fourniture de matières premières est donc une pure illusion. Les grands pays industriels s'approvisionnent là où les matières premières sont les plus accessibles, là où elles sont le plus exploitées ; or, c'est dans les autres grands pays industriels qu'elles sont le mieux exploitées. La France reçoit chaque année davantage de matières premières de l'Angleterre, de l'Allemagne, ou des Etats-Unis que de toutes ses colonies réunies. Quant aux colonies elles exportent leurs

produits dans les pays qui par leur situation géographique, la facilite des communications, ont intérêt à se fournir chez elles et peuvent les acheter à un prix plus avantageux.

L'opinion que les colonies sont des débouchés indispensables pour une grande puissance est également insoutenable. Le tiers ou le quart seulement des exportations anglaises va vers ses colonies. Quant aux colonies françaises, malgré l'existence d'un système douanier aux colonies qui a pour but de les utiliser aussi largement que possible comme débouchés pour la Métropole, le chiffre global des exportations françaises aux colonies s'élevait en 1911 à 819 millions sur un total de 6 milliards d'exportations, c'est-à-dire que les exportations françaises dans les colonies représentaient 13 % des exportations françaises totales. Là-dessus l'Algérie et la Tunisie liées par les liens commerciaux spéciaux et la proximité prenaient à elles seules 580 millions ; c'est seulement le reste, soit 239 millions, qui constituait à proprement parler la part des colonies dans les exportations françaises.

Les courants commerciaux sont dominés par deux éléments particuliers contre lesquels il est à peu près impossible de lutter sous une forme quelconque. Ce sont d'une part la proximité des pays entre lesquels les relations s'établissent et le bon marché des transports, d'autre part la puissance d'achat et la richesse d'un pays. Il est tout naturel que ce soient les pays les plus riches, les plus développés économiquement qui constituent les meilleurs marchés.

Pendant tout le XVIe et XVIIe siècle la politique mercantiliste a considéré les colonies comme des fournisseurs et des débouchés pour la mère-Patrie ; elle avait pour but de réaliser les colonies. Il en est résulté un tel appauvrissement de la Métropole et des colonies qeu ce système a été abandonné par toutes les grandes

puissances, définitivement par l'Angleterre, malheureusement en partie seulement par la France. (1)

Dans quelle mesure la Syrie pourra-t-elle favoriser le commerce français, soit par la fourniture de matières premières, soit comme débouché.

La Syrie possède trois matières premières d'une certaine importance : la soie, la laine et les peaux.

Lyon était avant la guerre l'acheteur des quatre mille balles de soie que produisait annuellement la Syrie et qui valaient au prix moyen d'avant guerre, environ 20.000.000 de francs. L'industrie de la soie ayant été fondée par des commerçants Lyonnais et étant restée entre leurs mains, l'exercice du mandat par la France ne peut donc en rien améliorer notre situation privilégiée pour ce commerce.

La laine est exportée surtout en Angleterre et en Italie ; la laine de Syrie, d'une qualité spéciale, convient plus particulièrement à certaines industries de ces pays ; les industriels français se désintéressent en général de la laine de Syrie et préfèrent s'adresser ailleurs.

Il en est de même des peaux. La France a intérêt à continuer à faire des achats de cette nature dans des pays comme l'Amérique du Sud avec lesquels elle entretient un important mouvement d'échanges commerciaux qu'avec la Syrie dont la situation économique est très modeste en raison surtout de l'intégrité de son territoire.

Le Haut-Commissariat Français en Syrie se félicite du rang que tient actuellement la France dans les importations en Syrie. « Dans ces importations, dont on évalue le chiffre d'après les

(1) M. Rist, professeur à la Faculté de Droit de Paris. — Cours de Doctorat politique, année 1919.

estimations en douane à 480 millions pour 1921 la part de la France suit une progression ascendante. En 1919 nous n'occupions que le quatrième rang dans les importations dyriennes, à la fin de 1920 nous sommes au premier rang des pays de l'Europe qui commercent avec la Syrie ; en 1921 nous tenons cette place pendant le premier semestre, mais dans le second, nous sommes distancés par l'Angleterre qui fait de fortes importations de charbon. (1)

La France ne se place en fait aujourd'hui qu'au troisième rang dans les importations en Syrie, elle vient après l'Angleterre, qui aura toujours une situation privilégiée pour l'apport du charbon et surtout des cotonnades dont le pays fait une consommation énorme, et après l'Egypte qui, située à proximité de la Syrie, bénéficie d'un commerce de transit ou de réexpédition de marchandises en provenance soit d'Europe, soit d'Extrême-Orient.

Il est à remarquer que la Belgique tient une place importante dans le mouvement d'importation ; or la plus grande partie des marchandises belges sont en réalité de provenance allemande, et il sera bien difficile d'empêcher l'Allemagne de reprendre sa situation importante d'avant-guerre, dans l'importation de marchandises en Syrie.

L'Allemagne et l'Angleterre en effet ont une industrie adaptée aux nécessités commerciales du Levant ; elles produisent en grandes quantités des marchandises en rapport avec les goûts de la clientèle orientale : marchandises de qualité inférieure, de mauvais goût, mais de prix modique (verroteries, cotonnades aux couleurs criardes, etc.). Dans ces conditions elles sont appe-

(1) La Syrie et le Liban en 1922.

lées à y lutter toujours victorieusement contre les marchandises françaises de bonne qualité mais d'un prix élevé.

D'ailleurs malgré les encouragements prodigués par le Haut-Commissariat pour favoriser les relations entre la France et la Syrie, la plupart des commerçants français se sont détournés du marché syrien. La Syrie, pays pauvre, n'est pas adaptée aux nécessités de notre commerce qui a besoin de la clientèle riche des grandes nations d'Europe et d'Amérique.

En réalité, si l'on accepte la production de la soie, qui est au surplus peu abondante, la Syrie ne présente aucun intérêt spécial pour l'importation en France de matières premières, dont elle est à peu près complètement privée. Nous avons vu, en effet, le peu de cas qu'il convenait de faire des projets grandioses relatifs à la culture du coton dans les plaines syriennes ; et en admettant même que cette culture du coton y réussisse un jour au-delà de toute espérance, on ne voit pas bien comment il serait possible au Haut-Commissariat d'en réserver l'achat aux commerçants français.

Comme débouché la Syrie ne présente aucun intérêt spécial pour le commerce français. Nous avons connu un certain nombre de commerçants français partis en Syrie après l'occupation française ; fort peu ont réussi à fonder une maison de commerce florissante. Quant aux maisons de commerce de France, peu au courant des procédés commerciaux du Levant, elles se sont également détournées, pour la plupart, de ce pays, où les commerçants présentent fort rarement les garanties auxquelles on est habitué en Europe.

Au surplus, le marché syrien ne convient pas à la nature de la production française. Produisant des marchandises de bonne qualité, d'un goût sûr, elle travaille surtout pour la clientèle

riche des grandes villes des deux continents. Le Syrien au contraire n'apprécie que le bon marché et le clinquant. Dans ces conditions, il ne semble pas utile de détourner l'activité de nos industriels, comme on nous y convie à tort, des articles où le génie de la race arrive à produire le meilleur rendement, pour les lancer dans des productions d'un genre tout différent, pour lesquels ils trouveraient chez les industriels d'Angleterre et de l'Europe centrale des concurrents redoutables et où ils risqueraient fort d'échouer.

*
* *

Avions-nous intérêt, en nous plaçant cette fois au point de vue exclusivement colonial, au point de vue de nos intérêts coloniaux à accroître après la grande guerre notre domaine colonial, d'un nouveau territoire tel que la Syrie.

La France est la deuxième puissance coloniale du monde. Son territoire colonial est de 12 millions de kilomètres carrés venant immédiatement comme étendue et comme importance après celui de l'Angleterre. Et cependant, c'est devenu un lieu commun, même en France, de dire que le Français n'est pas colonisateur. C'est cependant une erreur profonde ; la preuve en est qu'après avoir sous la Révolution et le Premier Empire perdu un magnifique empire colonial, loin de se décourager, la France s'est appliquée, dès la Restauration à le reconstituer, d'abord par le développement des îles et l'extension des quelques comptoirs qui nous étaient restitués en 1815, ensuite par la conquête de territoires nouveaux. En un demi-siècle la conquête de l'Algérie, de l'Afrique Occidentale, de l'Afrique Equatoriale, de l'Indo-Chine, des Etablissements d'Océanie, de Madagascar et enfin de la Tu-

nisie et du Maroc donnaient à la France un empire colonial digne de celui qu'elle avait perdu.

Le reproche adressé au tempérament français n'est pas sans quelque fondement. Le Français n'aime pas quitter son pays ; alors que l'immigration anglaise, Italienne, Allemande même jusque vers 1888 est considérable et qu'il semblerait nécessaire à ces pays de se procurer des débouchés pour ne pas perdre le trop plein de leur population, l'émigration française est à peu près nulle. Aussi cette idée de l'inutilité des colonies pour la France, partagée par une bonne partie de l'opinion publique, n'a pas manqué d'entraver considérablement l'activité des hommes d'Etat clairvoyants qui voyaient au contraire l'avenir du pays dans l'expansion coloniale.

Il est exact en effet que la France n'a pas besoin de colonies destinées à recevoir l'excédent de sa population, et pour les quelques Français qui pour des raisons diverses songent à s'expatrier les territoires de l'Afrique du Nord suffisent largement à ce besoin.

Mais cette opinion sur le rôle des colonies, qui est l'opinion ancienne, celle des colonies grecques et romaines, qui s'est maintenue dans la colonisation moderne jusque dans la deuxième partie du XIXe siècle, n'est plus exacte aujourd'hui. Le rôle des colonies a varié avec l'évolution économique du monde.

Dans la deuxième moitié du XIXe siècle les puissances coloniales, l'Angleterre plus particulièrement, commençaient à douter de l'utilité popur la Métropole des colonies de peuplement, lesquelles leur coûtaient cher et depuis la suppression du pacte colonial non seulement ne leur rapportaient pas grand'chose mais semblaient même faire preuve d'ingratitude en cherchant à se rendre politiquement et économiquement aussi indépendantes que possible de la Métropole.

Le continent africain, qui avait été une source de richesses du temps de la traite des noirs, était encore pratiquement inoccupé : son climat meurtrier, la pauvreté du sol interdisaient la colonisation de peuplement. Mais avec le développement de l'industrie et du commerce et les besoins nouveaux qui en résultèrent on ne tarda pas à trouver, soit dans le sol de ces pays, soit dans leur flore, très différente de celle des pays tempérés, des matières premières et même des produits alimentaires nouveaux en quantité abondante. Le souci de la recherche des matières premières nécessaires au développement de l'industrie passant désormais au premier plan, mais aussi, surtout, il faut le reconnaître, un besoin d'expansion qui ne trouvait plus à s'alimenter que par la conquête de territoires de valeur considérée au début comme très médiocre, poussa les grandes puissances à se partager les territoires tropicaux d'Afrique et d'Asie. Il s'est ainsi créé une deuxième catégorie de colonies : les colonies d'exploitation.

Dans les colonies d'exploitation, qui sont des territoires tropicaux, la puissance coloniale se borne à envoyer des capitaux et des chefs d'entreprise, la main-d'œuvre étant constituée par l'indigène. Dans ces conditions ce sont surtout les puissances capitalistes, celles qui ont la possibilité d'exporter des capitaux qui ont intérêt à avoir une politique d'expansion coloniale. Or avant la guerre, la France possédait chaque année un excédent de quarante millions de capitaux disponibles et venait immédiatement après l'Angleterre dans l'exportation de ses capitaux. La possession de colonies tropicales était donc toute indiquée pour la politique française. Malheureusement la grosse majorité de l'opinion publique était loin d'encourager le Gouvernement dans une politique d'expansion coloniale. Le développement de nos

colonies s'est ressenti de cette déconsidération ; et les capitalistes préféraient se lancer dans des placements à l'étranger plus alléchants mais le plus souvent beaucoup moins sûrs.

La guerre de 1914 a montré aux yeux de tous le rôle de premier plan qu'étaient susceptibles de jouer nos colonies dans la défense nationale par l'envoi d'une quantité considérable et inattendue de troupes, de denrées alimentaires et de matières premières qui n'existaient pas, ou existaient seulement en quantité insuffisante sur le territoire européen et que la fermeture des marchés étrangers l'empêchait d'aller se procurer ailleurs. « Sans l'aide de nos colonies, a-t-on dit, nous n'aurions peut-être pas gagné la guerre ».

C'est ainsi que l'idée coloniale est peu à peu entrée dans l'opinion publique. Une propagande très intéressante menée sous les auspices du Ministre des Colonies soit dans la presse, soit par l'Exposition Coloniale de Marseille, a montré aux yeux de tous les Français la richesse de notre empire colonial, son importance pour le relèvement économique de la métropole ; elle a dissipé surtout cette légende que nos colonies ont coûté et coûtent encore très cher au budget français.

Il n'en reste pas moins vrai que la France a négligé pendant longtemps ses colonies ; le Parlement leur faisait chaque année très parcimonieusement l'avance de quelques crédits ; les financiers se faisaient tirer l'oreille pour y importer des capitaux. On ne réfléchissait pas qu'elles étaient des colonies d'exploitation, c'est-à-dire qu'il fallait les considérer comme une richesse brute, comme un gisement à exploiter, et qu'il fallait les exploiter d'une façon commerciale, c'est-à-dire en mettant dès le début dans « l'affaire » le capital nécessaire à son exploitation. Cette idée n'a malheureusement été répandue qu'après la guerre ; elle l'a été

plus particulièrement par le Ministre des Colonies, M. Sarraut, qui a su admirablement dégager l utilité de nos colonies et les meilleurs moyens de les mettre en valeur (1), et qui a établi un Programme de mise en valeur pour l'ensemble de nos territoires coloniaux.

Dans le même temps où, à la suite de cette campagne, l'évolution de notre politique coloniale prenait une tournure plus favorable à l'exploitation de nos colonies, nous avons accepté le Mandat sur la Syrie.

La Syrie n'est pas un territoire colonial. Ancienne province de l'empire ottoman, elle est habitée par une population d'une civilisation très ancienne, elle n'est ni une colonie de peuplement, ni, n'étant pas située sous les tropiques, une colonie d'exploitation ; nous avons vu plus haut qu'elle ne présente qu'un intérêt insignifiant pour la France au point de vue éocnomique. Il ne faut pas oublier non plus que notre action y est soumise à toutes sortes de restrictions tenant au caractère même du Mandat. Mais notre occupation de la Syrie n'en procède pas moins d'une politique d'expansion coloniale.

Or, la Syrie a coûté à la France en trois ans la somme fantastique de trois milliards et demie. Dans ce chiffre nous comptons naturellement les dépenses militaires, qui font partie intégrante des frais d'occupation d'un territoire colonial.

Si maintenant nous nous plaçons au seul point de vue des dépenses civiles nous ne pouvons mieux faire que de comparer les frais qu'a entraîné pour le budget français l'occupation de la Syrie avec celle d'un pays analogue par la dimension, mais beaucoup moins développé encore quand la France l'a pris sous sa tutelle : la Tunisie. Cette comparaison se trouve remarquablement exposée dans un discours de M. Bompard, au Sénat, le

(1) M. Sarraut. — La mise en valeur des Colonies Françaises.

5 avril 1921, à propos de la discussion du budget de la Syrie dans lequel il était demandé un crédit de 185 millions, lesquels ont été rédiuts par la Chambre à 150 millions :

« La Syrie, que nous occupons, et la Tunisie sont à peu près comparables ; elles ont un territoire à peu près équivalent. La Syrie, il est vrai, a le double d'habitants ; c'est là pour elle un avantage parce que le nombre des contribuables augmente plutôt les recettes que les dépenses.

Quand nous sommes arrivés en Tunisie le pays était aussi dévasté que la Syrie à l'heure actuelle, aussi vide de tout espèce d'outillage pour le développement du pays. Il n'y avait ni routes, ni ponts, ni ports ; il n'existait qu'un petit chemin de fer reliant Tunis à l'Algérie. Tout était à créer, et les agents français qui ont été envoyés à ce moment en Tunisis ont aussitôt constaté qu'il faudrait des centaines de millions pour la mettre en valeur. La situation de la Syrie n'est pas pire.

Mais la différence qu'il y a entre la Syrie et la Tunisie, c'est que lorsqu'il s'est agi de mettre celle-ci en valeur, le Gouvernement Français de l'époque a déclaré qu'il ne donnerait pas un seul centime de subvention même sous forme d'avance. Et depuis ce jour, c'est-à-dire, depuis trente-huit années, jamais la Tunisie n'a figurée au budget français.

La situation n'était pas commode, croyez-le bien, car si des dépenses étaient à faire en Tunisie comme il faut aujourd'hui en faire en Syrie, il n'y avait pas comme en Syrie 189 millions de recettes. Au moment où le Protectorat s'est installé en Tunisie, les recettes budgétaires étaient de 13 millions de francs dont 6 absorbés par le service de la dette.

Il restait donc 7 millions de francs pour équilibrer le budget, et le Protectorat Tunisien s'est tiré d'affaire avec ses 7 millions.

Il a établi un budget de 7 millions et s'y est tenu. Depuis trente-huit ans qu'il fonctionne, le budget tunisien ne s'est jamais sildé en déficit. Ses dépenses ne se sont accrues qu'avec ses recettes. Déduction faite de la dette de 7 milions qu'il supportait en 1883, il a été porté en 1885 à 12 millions, en 1895 à 22 millions, en 1905 à 40 millions, en 1914 au moment de la guerre à 76 millions, et aujourd'hui, après s'être accru chaque année comme les budgets de tous les pays, il est de 140 millions.

Je puis vous assurer que si le Gouvernement Français avait donné des subventions comme on en demande aujourd'hui pour la Syrie, la Tunisie n'en serait ni plus riche, ni plus prospère, mais elle aurait un budget d'un milliard qui dépasserait ses ressources.

Si en regard de ce budget de 140 millions auquel on n'est arrivé en Tunisie qu'après trente-huit années de Protectorat, vous placez le chiffre de 319 millions qui nous est demandé aujourd'hui comme budget initial de la Syrie, vous comprendrez combien il est considérable. Si vous partez de ce pied soyez assuré qu'avant peu vous arriverez au chiffre de un milliard, qu'il faudra continuer par des subventions » (1).

Les dépenses faites par la France en Syrie et au Liban pour les services civils ont été respectivement de 185 millions de francs en 1920, de 120 millions en 1921, et de 50 millions en 1922. Elles ont décru considérablement il est vrai, mais il est à remarquer que cette réduction des crédits est due non pas à une réduction des besoins du Haut-Commissariat en Syrie, mais au refus soit du Gouvernement, soit du Parlement, d'accorder davantage. Comme nous le verrons au chapitre suivant, la situation soit politique, soit économique du pays, n'ayant pas changé, i n'y aurait

(1) M. Bompard. — Discours au Sénat du 5 Avril 1921.

eu aucune raison de la part du Haut-Commissariat de proposer une réduction de crédits.

Il convient au surplus de remarquer que les chiffres des crédits obtenus du Parlement pour les services civils sont loin de représenter la totalité des dépenses de ses services. L'administration civile comprend non seulement des fonctionnaires civils mais aussi et surtout une proportion considérable d'officiers, lesquels touchent leur solde sur les crédits de l'armée du Levant. Certains services très importants, comme le Service des Renseignements, chargé de la direction politique du Mandat sont exclusivement composés de militaires.

Le jour où le Gouvernement Français réduira ou supprimera complètement les crédits du Haut-Commissariat, celui-ci, s'il ne lui est plus possible de tourner la difficulté en faisant un plus large appel au budget militaire, non seulement ne pourra plus subventionner les budgets locaux, mais il en sera réduit à leur faire supporter les charges du Mandat. Comme le commerce de ce pays est considérablement handicapé par une crise dont il serait téméraire de prévoir la fin prochaine, il est permis de se demander comment ces budgets arriveront à s'équilibrer.

Notre politique en Syrie a consisté jusqu'à présent à y distribuer de l'argent et à y acheter la sympathie des personnalités influentes. Le jour est proche où non seulement nous n'apporterons plus de l'argent, mais où nous ferons valoir notre créance. Il va donc être nécessaire d'adopter une nouvelle politique et celle-ci sera d'autant plus délicate que les populations locales ne verront plus aucun avantage au Mandat et se plaindront des sacrifices qu'il leur impose.

On ne peut donc pas prévoir combien nous coûtera le Mandat

Français en Syrie ; ce qui est certain, c'est qu'il nous a coûté très cher, qu'il ne nous rapportera pas grand chose, et que la somme qui a été jusqu'à présent engloutie dans ce pays étendu comme cinq ou six départements français et qui plus est sans avenir, eut peut-être suffit à assurer pour de longues années le développement sûr et paisible de notre immense empire colonial, dont le crédit est certainement beaucoup plus sûr que celui du morceau de Syrie d'une fertilité douteuse, au commerce ruiné que nous devons à la politique des Mandats.

*
* *

Le Mandat sur la Syrie constitue-t-il au point de vue moral une nouveauté dans la politique coloniale de la France, une forme supérieure de politique coloniale à laquelle il convenait d'accéder. On a trop souvent dit que la supériorité du mandat résidait dans son rôle désintéressé et essentiellement humanitaire ; alors que les anciens modes de politique coloniale auraient eu pour but d'exploiter l'indigène, le Mandat est créé dans l'intérêt exclusif des populations sous mandat.

Nous nous sommes efforcés de mettre au point dans les chapitres précédents ce prétendu rôle exclusivement humanitaire du mandat. Quant à dire que les grandes nations coloniales n'ont pas eu en vue le développement des indigènes, c'est faire preuve d'une ignorance complète des questions coloniales. Les grandes puissances cooniales, la France en particulier se sont toujours préoccupé surtout et avant tout du bien-être de leurs sujets, elles s'y étaient d'ailleurs engagées dans des conventions internationales que le Pacte de la Société des Nations n'a fait que consacrer.

Il n'y a donc aucune innovation à ce point de vue dans la poli-

tique des mandats et la France n'aura pas à montrer plus de bienveillance aux populations de Syrie ou du Cameroun qu'à ses sujets coloniaux. Au contraire, si son action doit être quelque part plus maternelle, plus affectueuse, c'est bien pour ses enfants des tropiques qui ont montré suffisamment pendant la guerre leur affection pour leur patrie d'Europe qu'à l'égard d'étrangers sur lesquels elle exerce une tutelle toute temporaire.

CONCLUSION

Nous voici arrivés à la fin de cette étude sur le Mandat A, sur la façon dont il a été conçu par les délégués Alliés à Versailles, compris et appliqué dans les territoires de Syrie et de Palestine par les Puissances mandataires. Nous avons été amenés à conclure que cette formule, telle qu'elle avait été primitivement conçue, est inapplicable. Nous avons constaté que ceux qui ont reçu la mission de l'appliquer ont été obligés par la force même des choses de lui faire subir de telles modifications qu'on ne retrouve plus rien dans la constitution des Mandats Français et Anglais des principes formulés par les rédacteurs de l'article 22 du Pacte. Le contrôle de la S. D. N. est inefficace, et le système politique du Mandat A non seulement ne constitue pas une supériorité sur le protectorat, mais il est nettement inférieur à cette méthode.

Cela tient à ce que cette formule n'est pas basée sur l'expérience et sur la connaissance des choses coloniales. Elle a été conçue par l'imagination de quelques hommes politiques, imbus de théories humanitaires, pénétrés, comme on l'a dit d'une « mentalité de clergyman », convaincus que par l'effet de leur propre volonté les rapports entre les peuples ne seraient plus basés désormais sur l'égoïsme, sur la jalousie et sur la haine, mais sur la solidarité, la générosité et la bonté.

En réalité ils n'ont pas pu se défaire eux-mêmes de ces vieux sentiments qui ont toujours dicté les décisions des plénipoten-

taires dans les conventions internationales . l'ambition et la méfiance. Comme le Traité de Versailles, comme le Pacte de la S. D. N. la politique des mandats est une œuvre dans laquelle chacune des nations intéressées a cherché et a cru trouver son intérêt.

« Par un détour absolument inattendu, écrivait Saint-Brice en 1919, sans avertissement donné à l'opinion, sans examen approfondi, on peut même dire sans réflexion, le Comité des Grandes Puissances a accroché à un débat engagé sur l'attribution des colonies allemandes une résolution qui préjuge de toute la liquidation de l'empire ottoman. On se demande vraiment si les hommes qui ont engagé l'avenir avec tant de légèreté se sont bien rendu compte des conséquences de l'acte accompli.

« Le cas est pourtant d'une clarté aveuglante. Un accord a été conclu en vertu duquel les puissances occupant le territoire de la Turquie d'Asie sont considérées comme mandataires de la S. D. N: Un mandat ne peut être donné que par celui qui possède. Donc la souveraineté de tout le domaine asiatique de l'Empire Ottoman passe d'un trait de plume à la S. D. N. Quand je parle du domaine asiatique, c'est uniquement pour ne pas sortir des limites du communiqué du 30 janvier. Il va de soi que l'on ne s'arrête pas en si beau chemin. Le principe de l'internationalisation ne se limitera pas à Damas et à Bagdad. Il englobe implicitement Constantinople. Un tel bouleversement serait déjà grave s'il se produisait au profit d'un gouvernement existant, ayant fait ses preuves, dont le passé réponde de l'avenir. Quand on songe que la fameuse S. D. N., qui fait une telle entrée dans le monde en est encore à attendre sa charte constitutionnelle, on se demande si la conférence siège bien au quai d'Orsay.

« Je ne dis pas certes que le coup ait été une surprise. Les aver-

tissements n'ont pas manqué. Dès la réunion du grand aéropage il est apparu que nous entrions, toutes voiles dehors, dans le domaine de la fantaisie. c'est que la voix de la France était étouffée.

« Les propositions françaises sur la composition des délégations, sur la procédure, sur les méthodes de travail, sur l'ordre des libérations ont été écartées » (1).

Le Mandat A est effectivement beaucoup plus qu'une formule politique, une formule diplomatique de circonstance destinée à masquer la brutalité du démembrement de l'empire ottoman et à ménager les susceptibilités des populations que s'étaient déjà partagées par divers traités les puissances qui s'étaient proclamées les champions de la liberté des peuples. C'est l'intervention des Etats-Unis dans ce démembrement de l'homme malade qui a amené le concert des grandes puissances alliées à reviser les traités de partage. C'est ainsi qu'a été élaborée cette formule vague, imprécise et qui ne signifie pas grand chose, comme toutes les formules diplomatiques élaborées dans des conférences où les délégués ne peuvent réussir à s'entendre. Elle a été proclamée après de nombreuses discussions dans lesquelles chaque puissance a défendu âprement, jalousement, égoïstement ses propres intérêts et ses propres ambitions.

Quels étaient les intérêts des diverses puissances en présence ?

La France, qui depuis plusieurs siècles accomplissait là-bas à l'abri du drapeau turc une œuvre généreuse et désintéressée de civilisation et dont le nom y était béni par tous, ne demandait que le maintien du statu quo.

C'est la politique anglo-saxonne qui a triomphé dans le Levant.

(1) Saint-Brice. — Conférence d'Orient, 15 Fév. 1919.

Les Alliés ont libéré l'Orient du cauchemar d'une emprise germanique ; mais la situation n'est guere plus avantageuse aujourd'hui pour ces pays, car si cette politique anglo-saxonne respecte les populations, son but n'est pas humanitaire mais essentiellement égoïste ; elle tend à l'accaparement de toutes les richesses du pays, à la domination économique et à son exploitation pour la possession des matières premières.

*
* *

Pour ce qui est du Mandat A au point de vue français, nous avons vu qu'en Syrie même il menace de ruiner notre prestige, et qu'enfin les intérêts matériels de la France ne sont engagés dans une occupation de ce territoire que d'une façon insignifiante. Quant à l'administration même du Mandat elle constitue une source de difficultés infinies pour l'autorité mandataire, et est destinée à coûter très cher soit par les difficultés qu'elle crée à notre action diplomatique en Orient, soit par les frais énormes de l'organisation du Mandat et de l'occupation militaire, soit par la menace continuelle de troubles ou d'invasions qui pèsent sur ce pays.

Nombreux sont ceux qui ont préconisé l'abandon de la Syrie. L'opinion publique, émue par les charges énormes du Mandat et par les pertes en hommes et en argent que nous a coûtée l'expédition contre les Kémalistes, n'est pas favorable à une action en Syrie, qui nous a causé beaucoup plus de déboires que d'encouragements.

Faut-il l'abandonner ? Ce ne sera certes pas la conclusion de cet ouvrage. Dans chaque chapitre nous nous sommes efforcés

de mettre en relief les vices et les résultats néfastes pour les intérêts français, de la politique du Mandat. Nous nous sommes cependant abstenus d'émettre la moindre critique sur l'action des fonctionnaires français chargés en Syrie de l'administration du Mandat ; ce ne sont pas les personnages chargés de l'administration mandataire qui ont commis des fautes, c'est l'instrument qui leur a été imposé qui est défectueux et qui a besoin d'être révisé. Les modifications constantes apportées périodiquement dans l'organisation administrative de la Syrie sont une preuve flagrante de l'impossibilité de fonder sur le Mandat une organisation stable de la Syrie.

Les Musulmans se seraient adaptés à n'importe quel système d'administration, pourvu qu'ils soient sous l'autorité d'un chef musulman jouissant de leur estime, pourvu que toutes les décisions administratives semblent venir de lui, et cela quelle que soit l'influence de la puissance occupante sur ce prince. Habitués à céder devant la force ils se seraient soumis également et avec la même souplesse à une politique d'administration directe énergique. Le système qui sous le nom de Mandat A a été appliqué était le moins recommandable. Nos tâtonnements, le soin que nous prenions de réserver aux fonctionnaires locaux un semblant de pouvoir et aux gouvernements sous Mandat un semblant d'autorité, les a incités à croire que les mesures libérales que nous prenons vis-à-vis d'eux, sont motivées par la faiblesse et que nous les ménageons parce que nous les craignons.

Nous croyant faibles ils nous méprisent comme ils méprisaient avant la guerre l'administration décadente des Turcs. Voilà pourquoi les Musulmans Syriens qui sous tout autre régime s'inclineraient devant la fatalité et auraient accepté l'administration qu'il nous aurait plû de leur imposer, protestent au-

jourd'hui contre l'autorité française, et ouvrent-ils volontiers l'oreille aux propagandes Kémalistes et pan-arabes qui leur promettent l'unité syrienne et le retour à l'Islam de la terre de Syrie.

Quant aux chrétiens et quelques musulmans qui ont favorisé l'occupation de leur pays par une puissance européenne, ce n'est pas non plus le mandat qu'ils demandaient. Ils s'attendaient tout simplement à être administrés par cette puissance de la même façon que par les Turcs, par l'administration directe, non pas comme une colonie (le seul mot d'administration coloniale et de protectorat comme celui d'indigène appliqué à leur pays suffit pour les choquer) mais comme une portion de son territoire européen ; ils prévoyaient que comme les Turcs cette puissance, mais plus libéralement qu'eux, appellerait les notabilités indigènes à remplir des fonctions publiques dans leur pays, tout comme les fonctionnaires français et sans qu'il y ait de relations de supérieur à subalterne, de protecteur à protégé entre les deux catégories de fonctionnaires. C'est ce dernier système très libéral qui eut, semble-t-il, le mieux convenu à l'administration de la Syrie et de la Palestine. à une condition toutefois, c'est que la puissance qui accepterait d'occuper le pays assure leur protection sans les soumettre au service militaire et sans leur demander jamais l'impôt du sang.

Quelle politique conviendrait-il de substituer à celle du Mandat A ? L'étude de cette question est en dehors du cadre de notre ouvrage. Nous nous sommes proposés d'établir que le Mandat A prévu pour le Levant est une politique humanitaire et libérale fort suspecte et qu'en tous cas il a été conçu a priori sans qu'on se soit inquiété des répercussions qu'auraient de si beaux principes dans la pratique. Les personnalités chargées d'appliquer le mandat à la réalité politique n'y ont peut-être pas renoncé mais

elles ont dû procéder à une organisation bien voisine de celle du protectorat et certainement inférieure à ce dernier système, surtout parce que le tuteur n'y jouit pas du prestige et de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Et ce sera a conclusion de cette étude. Le Mandat a été trop souvent préconisé, même en France et par de hautes personnalités comme étant la formule coloniale de l'avenir. Subissant cet étrange engouement issu de la guerre pour l'internationalisation de toutes sortes de choses ils professent ouvertement le mépris des anciennes méthodes coloniales ; l'administration directe et le protectorat. Cet ouvrage sera une protestation contre une telle façon de penser ; car ce sont bien nos vieilles méthodes coloniales améliorées et trempées par l'expérience qui constituent le meilleur moyen d'assurer le bien-être et le développement des populations indigènes. Et toute méthode qui se prétend plus humaine, plus libérale, plus moderne n'est qu'une utopie destinée soit à échouer, soit à devenir une copie défectueuse du protectorat que le génie français a si merveilleusement organisé dans ses territoires coloniaux et plus particulièrement en Tunisie et au Maroc.

Nous ne croyons d'ailleurs pas au maintient de cet état de choses qui ne nous apparaît pas comme viable. Il appartient donc à la France de se préparer à jouer dans la nouvelle organisation qui sortira du chaos actuel son rôle désintéressé et humanitaire de jadis et à reprendre dans le cœur et dans l'esprit de tous les Orientaux la place qu'elle y a tenue pendant plusieurs siècles, c'est-à-dire la première place.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE

Journal Officiel de la Société des Nations.
Bulletin mensuel des travaux de la Société des Nations.
La correspondance d'Orient.
Bulletin du Comité de l'Asie Française.
F. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris. — Conférence sur la Société des Nations.
Id. — Conférence sur la Société des Nations depuis 1920.
Major Smuts. — La Ligue des Nations ; suggestions pratiques.
G. Scellé. — Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix.
Rey. — Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations.
L. Vignon. — Un Programme de politique coloniale (1919).
La Syrie et le Liban en 1921 (public. du Haut-Commissariat de la R. F. en Syrie.
La Syrie et le Liban en 1922 (id.).
L'organisation du Mandat Français en Syrie et au Liban. (Extrait de la Revue des Deux-Mondes, déc. 1922).
Rapport général sur les Etudes Foncières effectuées en Syrie et au Liban.
Général de Torcy. — Notes sur la Syrie.
Nadra-Moutran. — La Syrie de demain (1916).
Dr Samné. — La Syrie (1921).
Ed.-C. Achard, Conseiller Agronomique du Haut-Commis. de la R. F. en Syrie. — Etudes sur la Syrie et la Cilicie (Publ. du Haut-Comm. de la R. F. en Syrie et Cilicie).
Chambre de Commerce de Marseille. — Congrès Français de la Syrie (Janvier 1919, séances et travaux)..
André Chevrillon. — Conférence sur la Syrie (Rouen 1898).
Dr Rœderer. — La Syrie et la France.
L'Arménie et la question arménienne avant et depuis la guerre (délégation de la Rép. Arménienne).
Ludovic de Contenson. — Les Réformes en Turquie d'Asie ; la question arménienne ; la question syrienne (1913).
Comte de Gontaud-Biron. — Comment les Français se sont installés en Syrie.
F. Rey. — La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie.
J. Aubès. — Le protectorat religieux en Orient.
